

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### A. Pelayanan Publik

##### 1. Pengertian Pelayanan Publik

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas, meskipun tuntutan itu seringkali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih menampilkan ciri-ciri yang berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang “dilayani” oleh karena itu pada dasarnya dibutuhkan suatu perubahan dalam bidang pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan pelayanan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya.<sup>1</sup>

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik, selanjutnya sampara berpendapat pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar

---

<sup>1</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op. Cit*, hlm. 18

seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>2</sup>

Sementara dalam Kamus Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani sedangkan melayani adalah menyugahi (orang) dengan makanan atau minuman.<sup>3</sup>

Sementara itu kata publik berasal dari Bahasa Inggris *Public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia baku, pengertiannya adalah orang banyak, sementara itu Inu Kencana mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang ada.<sup>4</sup>

Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.

Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik diuraikan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas

---

<sup>2</sup> Sampara Lukman, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta, STIA LAN Press, hlm 56

<sup>3</sup> Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2007, hlm. 157

<sup>4</sup> Inu Kencana Syafiiie dkk, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, PT. Rnika Cipta, Jakarta, hlm 35

barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Sementara itu menurut Ketetapan Menteri Perdayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan. Untuk lebih jelas, pelayanan publik ini dibagi dalam kelompok-kelompok:

- a. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

- b. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- c. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan, kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, dalam hal ini negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.<sup>5</sup>

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi 2 yaitu:

- a. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyedia barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta.
- b. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Pelayanan ini dapat dibedakan menjadi:

---

<sup>5</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Op. Cit*, hlm. 18-20.

- 1) Yang bersifat primer adalah semua penyedia barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien, mau tidak mau harus memanfaatkannya.
- 2) Yang bersifat sekunder adalah segala bentuk penyedia barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang didalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggaraan pelayanan.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan publik. Yang dimaksud dengan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik adalah prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan dalam pengorganisasian, acuan kerja, serta pedoman penilaian kinerja bagi setiap lembaga penyelenggaraan pelayanan publik. Asas-asas itu harus bersifat umum dan adaktif.

Bersifat umum, karena asas-asas tersebut secara langsung menyentuh hakikat pelayanan publik sebagai wujud dari upaya melaksanakan tugas pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat banyak dan/atau tugas pelaksanaan perintah peraturan perundang-undangan.

Bersifat adaktif, karena asas-asas itu harus dapat berfungsi sebagai acuan dalam setiap kegiatan administrasi negara yang

bersentuhan langsung dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat umum.<sup>6</sup>

## 2. Maksud, Tujuan, dan Asas Pelayanan Publik

Secara normatif maksud dirumuskannya pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, adalah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Dengan demikian penyelenggara pelayanan publik akan memperoleh perlindungan dan kepastian hukum apabila bertindak benar sesuai dengan hukum serta masyarakat terlindungi dari pelanggaran hukum atau penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Adapun menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Pelayanan Publik bertujuan untuk:

- 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.

---

<sup>6</sup> Komisi Hukum Nasional, *Reformasi, Hukum Administrasi Negara dalam Rangka Pelayanan Umum*, [openlibrary.org/b/OL17025260M](http://openlibrary.org/b/OL17025260M), 2005, diakses 12 April 2017 Pukul 13:55 Wib.

d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan Pelayanan Publik dilaksanakan dengan prinsip atau asas-asas sebagai berikut:

1). Kepentingan umum

Kepentingan umum adalah kepentingan orang banyak yang untuk mengaksesnya tidak mensyaratkan beban tertentu kepentingan negara/bangsa dan masyarakat luas. Jadi kepentingan umum disini harus diartikan sebagai kepentingan di semua aspek dalam bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat dalam arti yang seluas-luasnya dan menyangkut hajat hidup masyarakat yang luas.

2). Kepastian hukum

Mewajibkan dalam hukum yang berlaku disuatu negara tidak boleh ada hukum yang saling bertentangan, hukum yang saling bertentangan ini akan membuat hukum suatu negara menjadi tidak pasti, asas kepastian hukum ini juga akan membuat hukum tetap terjaga integritasnya dalam sebuah negara, peraturan yang dibuat dalam pelaksanaannya akan selaras dan bisa mengarahkan rakyat untuk bersikap positif dengan hukum yang berlaku.

3). Persamaan hak

Tidak membedakan baik suku, ras, agama, gender maupun ekonomi.

#### 4). Keseimbangan hak dan kewajiban

Untuk mencapai keseimbangan antara hak dan kewajiban yaitu dengan mengetahui posisi diri kita, sebagai seorang warga negara kita harus tahu hak dan kewajiban kita, laksanakan apa yang menjadi kewajiban kita serta perjuangkan apa yang menjadi hak kita. Seorang pejabat atau pemerintah pun harus tahu akan hak dan kewajibannya seperti yang sudah tercantum dalam hukum dan aturan-aturan yang berlaku. Jika hak dan kewajiban seimbang dan terpenuhi, maka kehidupan masyarakat akan aman dan sejahtera.

#### 5). Keprofesionalan

Keprofesionalan dalam pekerjaan adalah salah satu untuk memenuhi pelayanan publik yang baik dengan bekerja secara profesional maka tentunya masyarakat yang dilayani akan merasa puas.

#### 6). Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan memperhatikan serta menjawab aspirasi yang diharapkan dari masyarakat.

#### 7). Persamaan Perlakuan/ tidak diskriminatif

Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil

#### 8). Keterbukaan

Keterbukaan tidak ada yang dirahasiakan semua terbuka jelas dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara



memadai dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan keraguan dari masyarakat.

9). Akuntabilitas

Sebuah konsep etika yang dapat dipertanggungjawabkan kemampuan memberikan jawaban, dan bertanggungjawab atas kesalahan yang terjadi.

10). Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan

disediakan fasilitas khusus terhadap orang yang berkebatasan untuk mempermudah dalam melakukan aktifitas.

11). Ketepatan waktu

Dalam memberikan pelayanan harus tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.

12). Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Setiap pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

3. Hak dan Kewajiban Penyelenggara Pelayanan Publik

Hak Penyelenggara Pelayanan Publik:

- a. Memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya.
- b. Melakukan kerja sama.
- c. Mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik
- d. Melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

- e. Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban Penyelenggara Pelayanan Publik:

- 1). Menyusun dan menetapkan standar pelayanan
- 2). Menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan
- 3). Menenpatkan pelaksanaan yang kompeten.
- 4). Menyediakansarana, prasarana, dan atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai.
- 5). Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas pelayanan publik.
- 6). Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan.
- 7). Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
- 8). Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan
- 9). Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya
- 10). Bertanggungjawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggaraan pelayanan publik
- 11). Memberikan pertanggungjawaban sesuai hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggungjawab atas posisi atau jabatan.
- 12). Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan

pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintahan yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### 4. Ruang Lingkup

Dalam perundang-undangan pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yaitu pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, dan pariwisata.<sup>7</sup>

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi semua bentuk pelayanan yang berkaitan dengan kepentingan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik hak penerima pelayanan publik adalah sebagai berikut:

- a. Mendapatkan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas-asas dan tujuan pelayanan publik serta sesuai standar pelayanan publik yang telah ditentukan
- b. Mendapatkan kemudahan untuk memperoleh informasi selengkap-lengkapny tentang sistem mekanisme dan prosedur dalam pelayanan publik
- c. Memberikan saran untuk perbaikan pelayanan publik

---

<sup>7</sup> S.F. Marbun, 2013, *Hukum Administrasi Negara II*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 14-19.

- d. Mendapatkan pelayanan yang tidak diskriminatif, santun, bersahabat, dan ramah
- e. Memperoleh kompensasi apabila tidak mendapatkan pelayanan sesuai standar pelayanan publik yang telah ditetapkan
- f. Menyampaikan pengaduan kepada penyelenggara pelayanan publik atau komisi pelayanan publik untuk mendapatkan penyelesaian
- g. Mendapatkan penyelesaian atas pengaduan yang diajukan sesuai mekanisme yang berlaku
- h. Mendapatkan pembelaan, perlindungan dalam upaya penyelesaian sengketa pelayanan publik.

Sedangkan kewajiban penerima layanan publik adalah:

- a) Mentaati mekanisme, prosedur dan persyaratan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- b) Memelihara dan menjaga berbagai sarana dan prasarana pelayanan public.

Masyarakat juga mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yang dilakukan dengan cara:

- 1). berperan serta dalam merumuskan standar pelayanan public.
- 2). meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat dan kemitraan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

- 3). menumbuhkembangkan kemampuan dan kepeloporan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- 4). menumbuhkan ketanggapsegeraan masyarakat untuk melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- 5). memberikan saran atau pendapat dalam rangka penyelenggaraan publik.
- 6). menyampaikan informasi dan atau memperoleh informasi dibidang penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>8</sup>

## 5. Standar Pelayanan Publik

Setiap pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang harus dimiliki dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan penerima pelayanan. Standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi:

### a. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Prosedur pelayanan harus dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan publik, termasuk pengaduan sehingga tidak terjadi

---

<sup>8</sup> GOV-MEDIK, “Pelayanan Publik”, <http://govmedikz-medikz.blogspot.co.id/2011/03/pelayanan-publik.html>, diakses tanggal 15 April 2017, Pukul 23:00 Wib.

permasalahan dikemudian hari. Prosedur pelayanan harus ditetapkan melalui standar pelayanan minimal, sehingga pihak penerima pelayanan dapat memahami mekanismenya.

b. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan. Semakin cepat waktu penyelesaian pelayanan, maka akan semakin meningkatkan kepercayaan masyarakat akan pelayanan yang diberikan.

c. Produk Pelayanan

Produk pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Hasil pelayanan akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan harus dipahami secara baik, sehingga memang membutuhkan sosialisasi kepada masyarakat.

d. Biaya Pelayanan

Biaya pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Biaya pelayanan termasuk rinciannya harus ditentukan secara konsisten dan tidak boleh ada diskriminasi, sebab akan menimbulkan ketidakpercayaan penerima pelayanan kepada pemberi pelayanan. Biaya pelayanan ini harus jelas pada setiap jasa pelayanan yang akan diberikan

kepada masyarakat, sehingga tidak menimbulkan kecemasan, khususnya kepada pihak atau masyarakat yang kurang mampu.

e. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik sangat menentukan dan menunjang keberhasilan penyelenggaraan pelayanan.

f. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan agar pelayanan yang diberikan bermutu.<sup>9</sup>

Standar pelayanan dapat meningkatkan mutu pelayanan karena dapat membantu unit-unit penyedia jasa pelayanan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat sebagai pelanggannya. Masyarakat sebagai jasa pelayanan juga dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban apa yang harus mereka dapatkan dan lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan, serta standar pelayanan dapat

---

<sup>9</sup> Silahudin66, "Standar Pelayanan Publik", <http://silahudin66.blogspot.co.id/2010/05/standard-pelayanan-publik.html>, diakses tanggal 13 April 2017, Pukul 24:10 Wib.

membantu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja suatu unit pelayanan.

#### 6. Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan telah menjadi salah satu isu penting dalam penyediaan layanan publik di Indonesia. Kesan buruknya pelayanan publik selama ini selalu menjadi citra yang melekat pada institusi penyedia layanan di Indonesia. Selama ini pelayanan publik selalu identik dengan kelambanan, ketidakadilan, dan biaya tinggi, belum lagi dalam hal etika pelayanan di mana perilaku aparat penyedia layanan yang tidak ekspresif dan mencerminkan jiwa pelayanan yang baik, kualitas pelayanan sendiri didefinisikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Oleh karenanya kualitas pelayanan berhubungan dengan pemenuhan harapan atau kebutuhan pelanggan. Penilaian terhadap kualitas pelayanan ini dapat dilihat dari beberapa sudut pandang yang berbeda misalnya dari segi:

- a) *Product Based*, di mana kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda terhadap karakteristik produknya.
- b) *User Based*, di mana kualitas pelayanan adalah tingkatan kesesuaian pelayanan dengan yang diinginkan oleh pelanggan.
- c) *Value Based*, berhubungan dengan kegunaan atau kepuasan atas harga. kualitas pelayanan ini dapat diketahui ketika dilakukan mengenai beberapa



jenis kesenjangan yang berhubungan dengan harapan pelanggan, persepsi manajemen, kualitas pelayanan, penyediaan layanan, komunikasi eksternal, dan apa yang dirasakan oleh pelanggan<sup>10</sup>

## B. Pelayanan Kesehatan oleh Rumah Sakit

### 1. Pengertian Rumah Sakit

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. Ini juga sejalan dengan amanah undang-undang nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan di samping peningkatan mutu dan jangkauan pelayanan rumah sakit serta pengaturan hak dan kewajiban masyarakat dalam memperoleh pelayanan kesehatan, serta landasan hukum dalam penyelenggaraan rumah sakit sebagai institusi pelayanan kesehatan bagi masyarakat.

Rumah sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat. Pemahaman paripurna adalah pelayanan kesehatan yang meliputi *promotive, preventive, kuratif, dan rehabilitatif*.

---

<sup>10</sup> Yogi, S & M. Ikhsan, “Standar Pelayanan Publik”, <https://www.scribd.com/doc/16207254/standar-pelayanan-publik>, tanggal 7 Maret 2017, Pukul 23:20 Wib.

Sejalan dengan amanat Pasal 28 H Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah ditegaskan bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan, kemudian dalam Pasal 34 Ayat (3) dinyatakan negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Rumah sakit diselenggarakan berdasarkan 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.<sup>11</sup>

Landasan hukum dan etika rumah sakit, secara ideologis dan filosofis Undang-Undang ini menyebutkan, bahwa rumah sakit diselenggarakan berdasar 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. Pengaturan penyelenggaraan rumah sakit lebih mengutamakan fungsi sosial yang bertujuan:

- a. Mempermudah akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan
- b. Memberikan perlindungan terhadap keselamatan pasien, masyarakat, lingkungan rumah sakit, dan sumber daya manusia dirumah sakit.
- c. Meningkatkan mutu dan mempertahankan standar pelayanan rumah sakit

---

<sup>11</sup> Sri Siswati, 2013, *Etika dan Hukum Kesehatan Dalam Perspektif Undang-Undang Kesehatan*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 80-81.

d. Memberikan kepastian hukum kepada pasien, masyarakat, sumber daya manusia rumah sakit, dan rumah sakit.

Fungsi rumah sakit dalam Undang-Undang ini juga menyebutkan antara lain sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan pelayanan pengobatan dan pemulihan kesehatan sesuai dengan standar pelayanan rumah sakit.
- b. Pemeliharaan dan peningkatan kesehatan perorangan melalui pelayanan kesehatan yang paripurna tingkat kedua dan ketiga sesuai kebutuhan medis
- c. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia dalam rangka peningkatan kemampuan dalam pemberian pelayanan kesehatan
- d. Penyelenggaraan penelitian dan pengembangan serta penapisan teknologi bidang kesehatan dalam rangka peningkatan pelayanan kesehatan dengan memperhatikan etika ilmu pengetahuan bidang kesehatan.

## 2. Sarana dan Prasarana Rumah Sakit

Bangunan rumah sakit menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang N0. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit adalah suatu bangunan yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan yang paripurna, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan.

Lebih lanjut ketentuan tentang bangunan rumah sakit paling sedikit terdiri atas ruang:

- a. Rawat jalan
- b. Ruang rawat inap
- c. Ruang gawat darurat
- d. Ruang operasi
- e. Ruang tenaga kesehatan
- f. Ruang radiologi
- g. Ruang laboratorium
- h. Ruang sterilisasi
- i. Ruang farmasi
- j. Ruang pendidikan dan latihan
- k. Ruang kantor dan administrasi
- l. Ruang ibadah
- m. Ruang tunggu
- n. Ruang penyuluhan kesehatan masyarakat rumah sakit
- o. Ruang menyusui
- p. Ruang mekanik
- q. Ruang dapur
- r. Laundry
- s. Kamar jenazah
- t. Taman
- u. Pengelola sampah dan

v. Pelataran parkir yang mencukupi.

Perlengkapan Pendukung:

- a. Instalasi air
- b. Instalasi mekanikal dan elektrikal
- c. Instalasi gas medis
- d. Instalasi uap
- e. Instalasi pengelolaan limbah
- f. Pencegahan dan penanggulangan kebakaran
- g. Petunjuk standar dan sarana evakuasi saat terjadi keadaan darurat
- h. Instalasi tata udara
- i. System informasi dan komunikasi dan
- j. Ambulan

### 3. Jenis-Jenis Rumah Sakit

Rumah sakit adalah merupakan pelayanan kesehatan rujukan, artinya pelayanan rumah sakit tipe dan tingkat apapun utamanya melayani rujukan dari berbagai bentuk pelayanan primer atau pelayanan kesehatan dasar seperti puskesmas, klinik, dokter praktek swasta, dan sebagainya. Pelayanan primer yang dilakukan oleh rumah sakit biasanya dilakukan untuk penderita gawat darurat (*emergency*) atau pada bagian rawat jalan (*out patient*).

Berdasarkan jenis penyakit atau masalah kesehatan penderita, rumah sakit dibedakan menjadi:

- a. Rumah Sakit Umum (RSU)

Rumah sakit yang melayani segala jenis masalah kesehatan atau penyakit dari masyarakat.

b. Rumah Sakit Khusus

Rumah sakit yang hanya melayani salah satu jenis masalah kesehatan atau penyakit dari masyarakat. Misalnya: Rumah Sakit Jiwa, Rumah Sakit Kusta, Rumah Sakit Ibu dan Anak, Rumah Sakit Jantung, dan sebagainya.

Rumah sakit dapat dikelompokkan berdasarkan kepemilikannya, yakni:

- 1) Rumah sakit yang dikelola dan dimiliki oleh Departemen kesehatan.
- 2) Rumah sakit yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah (RSUD):
  - 3) RSUD Provinsi
  - 4) RSUD Kabupaten
- 5) Rumah sakit yang dikelola dan dimiliki oleh TNI dan POLRI:
  - 6) Rumah Sakit Angkatan Darat
  - 7) Rumah Sakit Angkatan Laut
  - 8) Rumah Sakit Angkatan Udara, dan
  - 9) Rumah Sakit Polri
- 10) Rumah Sakit yang dikelola dan dimiliki oleh Departemen lain dan BUMN.
  - a) Rumah Sakit Pertamina
  - b) Rumah Sakit Pelni
  - c) Rumah Ssakit perkebunan
- 11) Rumah Sakit yang dikelola dan dimiliki oleh swasta:
  - (1) Rumah Sakit Yayasan

## (2) Rumah Sakit Perusahaan (PT)

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan secara berjenjang dan fungsi rujukan, rumah sakit umum dan rumah sakit khusus diklarifikasikan berdasarkan fasilitas dan kemampuan pelayanan rumah sakit.

(1) Klasifikasi rumah sakit umum berdasarkan fungsi rujukan ini terdiri atas:

- a) Rumah sakit umum kelas A
- b) Rumah sakit umum kelas B
- c) Rumah sakit umum kelas C
- d) Rumah sakit umum kelas D

(2) Klasifikasi rumah sakit khusus berdasarkan fungsi rujukan, juga terdiri atas:

- a) Rumah sakit khusus kelas A
- b) Rumah sakit khusus kelas B
- c) Rumah sakit khusus kelas C<sup>12</sup>

Rumah sakit baik milik pemerintah maupun swasta harus mengikuti aturan main yang digariskan oleh Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yaitu harus berasas perikemanusiaan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, asas manfaat, asas bersama atas dasar kekeluargaan, asas adil dan asas perikehidupan dalam keseimbangan, dan asas kepercayaan pada kemampuan dan kekuatan sendiri yang memanfaatkan potensi nasional.

## 4. Persyaratan Rumah Sakit

---

<sup>12</sup> Soekidjo Notoatmodjo, 2010, *Etika & Hukum Kesehatan*, Jakarta, Rineka Cipta hlm. 155-158

Persyaratan rumah sakit meliputi:

- a. Lokasi, bangunan, prasarana, SDM, dan kefarmasian
- b. Didirikan oleh Pemerintah, Pemda, atau swasta
- c. Rumah Sakit Pemerintah atau Pemda harus berbentuk Instansi di bidang kesehatan, instansi tertentu, atau LTD dengan Lembaga Layanan Umum Daerah
- d. Rumah Sakit harus berbentuk badan hukum
- e. Lokasi Rumah Sakit harus memenuhi persyaratan kesehatan, kesehatan lingkungan, dan tata ruang serta hasil kajian kebutuhan dan pelayanan penyelenggaraan rumah sakit
- f. Keselamatan lingkungan menyangkut upaya pemantauan lingkungan, dan/atau analisis dampak lingkungan.

Lokasi rumah sakit harus memenuhi ketentuan mengenai kesehatan, keselamatan lingkungan, dan tata ruang, serta sesuai dengan hasil kajian kebutuhan dan kelayakan penyelenggaraan rumah sakit. Ketentuan mengenai kesehatan dan keselamatan lingkungan menyangkut upaya pemantauan lingkungan. Upaya pengelolaan lingkungan dan/atau dengan analisis mengenai dampak lingkungan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam penilaian akreditasi maupun sebagai Badan Layanan Umum/Badan Layanan Umum Daerah ini merupakan aspek penilaian yang menentukan.



Untuk persyaratan bangunan harus memenuhi administrative dan teknis. Persyaratan teknis bangunan rumah sakit, sesuai dengan fungsi kenyamanan dan kemudahan dalam pemberian pelayanan serta perlindungan dan keselamatan bagi semua orang termasuk penyandang cacat, anak-anak, dan orang usia lanjut.

Memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan paripurna, diklat serta litbangkes. Paling sedikit terdiri atas ruang:

- a. Ruang rawat jalan
- b. Ruang rawat inap
- c. Ruang gawat darurat
- d. Ruang operasi
- e. Ruang tenaga kesehatan
- f. Ruang radiologi, laboratorium, sterilisasi, farmasi
- g. Ruang diklat, kantor, dan administrasi
- h. Ruang penyuluhan kesehatan RS, menyusui, mekanik, dapur, laundry, kamar jenazah, taman, pengolahan sampah, dan peralatan parkir

Untuk dapat berfungsi dengan baik sebuah rumah sakit harus mempunyai instalasi air, instalasi mekanikal dan elektrikal, pencegahan dan penanggulangan kebakaran, petunjuk, standar, sarana evakuasi saat bencana, instalasi tata udara, sistem informasi dan edukasi, ambulan serta harus didokumentasikan dan dilakukan oleh tenaga yang berkopetensi. Pengoperasian dan pemeliharaan prasarana rumah sakit sebagai mana

dimaksud harus didokumentasi dan dievaluasi cara berkala dan berkesinambungan.<sup>13</sup>

Rumah sakit baik milik pemerintah maupun swasta harus mengikuti aturan main yang digariskan oleh Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yaitu harus berasas perikemanusiaan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, asas manfaat, asas bersama atas dasar kekeluargaan, asas adil dan asas perikehidupan dalam keseimbangan, dan asas kepercayaan pada kemampuan dan kekuatan sendiri yang memanfaatkan potensi nasional.

#### 5. Penyelenggaraan Rumah Sakit

Setiap rumah sakit harus memiliki organisasi yang efektif, efisien, dan akuntabel, dan paling sedikit terdiri atas Kepala Rumah Sakit atau Direktur Rumah Sakit, unsur pelayanan medis, unsur keperawatan, unsur penunjang medis, komite medis, satuan pemeriksa internal, serta administrasi umum keuangan. Kepala Rumah Sakit harus seorang tenaga medis yang mempunyai kemampuan dan keahlian di bidang perumahsakit. Perbedaan dari peraturan rumah sakit sebelumnya, hanya dipimpin oleh tenaga kesehatan, karena dianggap bersifat managerial. Ketentuan ini terdapat pro dan kontra dari berbagai profesi tenaga kesehatan lainnya, karena banyak juga rumah sakit yang maju dan berkembang dipimpin oleh tenaga kesehatan non medis. Dari segi bentuk rumah sakit dapat berbentuk rumah sakit statis, rumah sakit bergerak dan rumah sakit lapangan.

---

<sup>13</sup> Sri Siswati, Op. Cit, hlm. 84-86.

Tenaga struktural yang menduduki jabatan sebagai pimpinan harus berkewarganegaraan Indonesia dan pemilik rumah sakit tidak boleh merangkap menjadi kepala rumah sakit. Untuk itu ada rumah sakit milik pusat atau Kementerian Kesehatan, pemerintah daerah kabupaten/kota. Peraturan internal yang mengatur hubungan antara pemilik, manajemen dan tenaga medis dikenal dengan *Hospital Bylaw*. Pedoman organisasi rumah sakit selanjutnya akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Organisasi rumah sakit mempunyai tenaga struktural dan fungsional, dan fungsi tenaga struktural umumnya lebih mengarah kepada penentuan, penerapan, pengendalian, dukungan dan pengawasan dari kebijakan operasional. Diperlukan suatu tatanan hierarki agar atasan bisa menginstruksikan sesuatu kepada bawahannya. Masing-masing jabatan mempunyai kewenangan berdasarkan legitimasi sah dari pemilik rumah sakit, baik milik pusat, daerah, maupun pemilik rumah sakit swasta. Individu pemegang jabatan tidak bisa melepaskan diri dari persyaratan kompetensi yang sesuai dengan jabatan yang diamanahkan kepadanya.

Tenaga medis yang meliputi dokter, dokter spesialis, dokter gigi, serta dokter gigi spesialis adalah andalan utama dari suatu rumah sakit. Dokterlah yang dicari oleh pasien untuk kesembuhan dari penyakit yang dideritanya, sehingga sering menimbulkan anggapan dokter adalah segalanya, semua orang harus tunduk pada apa yang dikatakan dokter, independensi sangat dipegang erat, sehingga adakalanya mengkristalisasi keyakinan dokterlah yang memiliki kekuatan paling besar dirumah sakit. Tidak jarang dibeberapa

rumah sakit, dokter mencampuri urusan manajemen, apalagi jika berhadapan dengan tenaga struktural yang hanya mengandalkan kekuatan legitimasinya dan bukan profesionalnya.

Secara prinsip kelompok dokter harus diakui mendapat dukungan utama dirumah sakit, namun tidak berarti bahwa dokterlah yang paling penting, karena semua unsur dirumah sakit penting, mulai dari tenaga administrasi, tenaga keperawatan, tenaga kesehatan lainnya, dan bahkan seorang *cleaning servise* sangat penting untuk kebersihan dan kenyamanan rumah sakit. Masing-masing mempunyai peranan dan tugas yang sangat berarti bagi rumah sakit tersebut.

Tenaga para medis keperawatan atau istilahnya menurut PP Nomor 32 Tahun 1996 tentang Tenaga Kesehatan, kelompok perawat dan bidan dimasukkan dalam kelompok tenaga keperawatan. Jumlah tenaga ini dirumah sakit sangat besar dan merupakan profesi tersendiri. Banyak pendapat tenaga perawat bukanlah bawahan dokter dan mempunyai kedudukan yang setara dengan dokter atau mantra kerja dokter. Beberapa teori juga mengatakan pasien datang kerumah sakit sebenarnya mencari perawat dan bukan tenaga kesehatan yang lain. Kita lihat semua orang kerumah sakit mencari dokter, sehingga lebih tepat pasien datang kerumah sakit ingin mendapatkan pelayanan dokter, perawat, pelayanan kesehatan tenaga kesehatan lainnya termasuk pelayanan administrasi.

Pengelolaan rumah sakit bukan saja hanya dalam memberikan pelayanan kesehatan, tetapi juga bisnis kepercayaan atau bisnis nilai. Ada

unsur “*service*” dan “*mindset*” atau “*value*”. Pelayanan komprehensif inilah yang dibutuhkan oleh masyarakat yang harus didukung oleh semua unsur yang ada dirumah sakit. Semua harus sinergis dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Semua harus profesional untuk mencapai tujuan bersama. Hampir tidak ada produk rumah sakit yang tidak melibatkan semua unsur, untuk itu dibutuhkan pemahaman posisi masing-masing karyawan merupakan dasar pengelolaan rumah sakit.

Setiap rumah sakit harus menyelenggarakan tata kelola rumah sakit dan tata kelola klinis yang baik. Setiap tindakan kedokteran yang dilakukan dirumah sakit harus mendapat persetujuan pasien atau keluarganya. Setiap rumah sakit harus menyimpan rahasia kedokteran. Rahasia kedokteran atau rahasia medis ini hanya dapat dibuka untuk kepentingan kesehatan pasien, untuk pemenuhan permintaan aparat penegak hukum dalam rangka penegakan hukum, atas persetujuan pasien sendiri, atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undang. Dalam ketentuan *Medical Record*, pasien yang pulang dari rumah sakit akan diberikan resume pulang yang dibuatkan oleh dokter yang merawatnya isi resume pulang meliputi indikasi medis, obat yang diberikan serta saran pemeliharaan kesehatan lebih lanjut. Resume ini dapat dijadikan pasien akan perjalanan penyakitnya dan untuk konsultasi apabila sakit.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, rumah sakit sebagai pelayanan publik juga diharuskan mempunyai Standar Operasional Prosedur sesuai bentuk formatnya, yang tujuannya untuk

meningkatkan mutu pelayanan kepada publik dalam hal ini pasien. Dalam memberikan pelayanan prima, rumah sakit juga harus mempunyai Sertifikat ISO 9001:2008, rambu-rambu yang jelas kepadapasien, sumber daya manusia yang memenuhi kuantitas dan kualitasnya, membuat maklumat tentang komitmen menjalankan pelayanan dengan sebaik-baiknya, mempunyai pedoman etika dan moral pegawai dan lain sebagainya.

Dalam rangka perlindungan hukum rumah sakit dapat menolak segala informasi kepada publik yang berkaitan dengan rahasia kedokteran. Pasien dan/atau keluarga yang menuntut rumah sakit dan menginformasikannya melalui media masa, dianggap telah melepaskan hak rahasia kedokterannyakepada umum. Penginformasian kepada media masa sebagaimana memberikan kewenangan kepada rumah sakit untuk mengungkapkan rahasia kedokteran pasien sebagai hak jawab rumah sakit.

Rumah sakit tidak bertanggungjawab seara hukum apabila pasien dan /atau keluarganya menolak atau menghentikan pengobatan yang dapat berakibat kematian pasien setelah adanya penjelasan medis yang komprehensif. Rumah sakit tidak dapat dituntut dalam melaksanakan tugas dalam rangka menyelamatkan nyawa manusia. Walaupun demikian rumah sakit bertanggungjawab secara hukum terhadap semua kerugian yang ditimbulkan atas kelalaian yang dilakukan oleh tenaga kesehatan di rumah sakit.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 90-95

## 6. Pengertian Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit

Pelayanan kesehatan merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan derajat kesehatan baik perorangan maupun kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Adapun yang dimaksud dengan pelayanan masyarakat setiap usaha atau upaya baik yang diselenggarakan sendiri maupun bersama-sama dalam suatu organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan dan memelihara kesehatan mencegah penyakit, mengobati penyakit, dan memulihkan kesehatan yang ditujukan terhadap perorangan, kelompok, maupun masyarakat. Pelayanan kesehatan dapat dibedakan dalam dua golongan yaitu:

- a. Pelayanan kesehatan primer (*primary health care*) atau pelayanan kesehatan masyarakat adalah pelayanan kesehatan yang paling depan yang pertama kali diperlukan masyarakat pada saat mereka mengalami gangguan kesehatan atau kecelakaan.
- b. pelayanan kesehatan sekunder atau tersier (*secondary and tertiary health care*) adalah rumah sakit tempat masyarakat mendapatkan perawatan lebih lanjut.

Pelayanan masyarakat pada prinsipnya mengutamakan pelayanan kesehatan *promotive dan prefentive*. Pelayanan *promotive* adalah upaya peningkatan kesehatan masyarakat kearah yang lebih baik lagi dan *prefentive* untuk mencegah masyarakat agar terhindar dari penyakit. Oleh

sebab itu pelayanan tidak hanya tertuju pada pengobatan individu yang sedang sakit saja<sup>15</sup>

Hodgetts dan casscio mengatakan bahwa pertama pelayanan kedokteran (*medical service*) dan pelayanan kesehatan (*public health service*) menurut leavel dan clark kedua macam pelayanan kesehatan tersebut mempunyai ciri masing-masing pelayanan kesehatan pada umumnya diselenggarakan bersama-sama dalam satu organisasi serta mengikut sertakan masyarakat, adapun pelayanan kedokteran dapat diselenggarakan sendiri dengan tujuan utamanya mengobati (*kuratif*) dan memulihkan (*rehabilitatif*) serta sasaranutamana adalah perorangan.

## 7. Sasaran Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit

Pengelolaan kesehatan lingkungan rumah sakit diarahkan pada seluruh rumah sakit di Indonesia baik Rumah Sakit Pemerintah, BUMN atau BUMD, TNI/POLRI ataupun Rumah Sakit Swasta, dengan sasaran yang akan dicapai meliputi:

- a. Program lingkungan sehat, antara lain terpenuhi persyaratan kesehatan lingkungan di seluruh rumah sakit dan sarana pelayanan kesehatan lain termasuk pengelolaan limbah
- b. Standar pelayanan minimal dengan sasaran, diantaranya terpenuhinya persyaratan kesehatan lingkungan di institusi seperti rumah sakit (limbah

---

<sup>15</sup> Amir Ilyas, 2014, *Pertanggungjawaban Pidana Dokter dalam Malpraktik Medik di Rumah Sakit*, Yogyakarta, Rangkang Education & Republik Institute, Yogyakarta. hlm. 12.



cair memenuhi syarat menyelenggarakan pengelolaan limbah padat medis dan domestik, kontinuitas dan kualitas air memenuhi syarat, hygiene sanitasi makanan dan minuman, angka kuman memenuhi syarat dan sirkulasi udara.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Public Health Home, “Aspek Kesling Rumah Sakit”, *Indonesia-publichealth.com*, diakses Tanggal 17 Mei 2017, Pukul 11:00 Wib.