

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Asas Keadilan**

Kata keadilan berasal dari Bahasa Arab, dalam bahasa Indonesia keadilan berasal dari kata adil dengan memperoleh awalan ke dan akhiran an, yang bermakna adil dan merupakan kata sifat yaitu (perbuatan, perlakuan, dan sebagainya) yang adil<sup>1</sup>. Sedangkan di dalam bahasa Inggris, menurut etimologinya kata pengadilan padanannya *justice*<sup>2</sup>. Menurut istilah, *justice* berarti *the ideal in law by which judges were expected to be guide* yang apabila diterjemahkan secara sederhana bermakna: adalah sesuatu yang diidamkan (dicita-citakan) di dalam hukum, yang keputusannya diharapkan dapat dijadikan pedoman.

Berdasarkan definisi keadilan sebagaimana terungkap di atas, dipahami bahwa konteks keadilan sungguh merupakan sesuatu yang “maha” luas meliputi hukum, sosial, agama, dan lain sebagainya. Namun demikian terlepas dari itu sesuatu hal yang pasti adalah bahwa prinsip keadilan menghendaki tujuan hukum bagi setiap negara hukum. Prinsip keadilan menghendaki agar setiap tindakan institusi atau pejabat pemerintahan negara (daerah) senantiasa memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Prinsip keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang dan selaras dengan hak setiap orang. Oleh karena itu setiap penyelenggara pemerintah

---

<sup>1</sup>Tim Penyusun Kamus Bahasa Indonesia, 1990

<sup>2</sup>John M. Echols dan Hasan Shedily, *Kamus Bahasa Indonesia-Inggris, 1995, hlm. 339*

(daerah) dalam mengimplementasikan tindakannya harus memperhatikan aspek keadilan ini.

Menurut Aristoteles, keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antara manusia. Kata adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti sesuatu yang menurut hukum, namun dapat juga berarti sesuatu yang sebanding atau semestinya. Selanjutnya Aristoteles mengklasifikasikan keadilan ke dalam dua jenis, yaitu:

1. Keadilan sebagai keutamaan umum, yang melahirkan konsep keadilan umum (*iustitia universalis*),
2. Keadilan sebagai keutamaan khusus, yang melahirkan dua konsep keadilan yaitu keadilan distributif (*institiadistributiva*) dan keadilan komunikatif (*justitia commulative*). Keadilan sebagai keutamaan umum yaitu ketaatan atau kepatuhan hukum alam dan hukum positif. Oleh karena itu prinsip-prinsip keadilan dapat menuntut satu koreksi dalam hukum positif, tetapi tidak dapat meniadakannya<sup>3</sup>.

Jadi sepanjang orang mematuhi hukum alam dan hukum positif maka orang tersebut dapat dipandang telah menegakkan keadilan sebagai keutamaan umum. Sedangkan keadilan sebagai keutamaan khusus ditandai dengan sifat-sifat antara lain adanya hubungan baik antara orang yang satu dengan orang yang lain. Dalam keuntungan seharusnya diupayakan tercipta keseimbangan antara orang yang satu dengan yang lain, yang dalam

---

<sup>3</sup>Theo Huijbers OSC, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah 1982*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta,

pengertian ini adalah pemerintah (daerah) dengan hubungan dengan masyarakat.

Berkaitan dengan keadilan distributif dan keadilan komutatif yang diderivasi dari keadilan keutamaan khusus sebagaimana dikemukakan Aristoteles diatas, dikemukakan bahwa pada keadilan distributif (*justitia distributiva*) menuntut bahwa setiap orang mendapatkan hak-haknya secara proporsional. Oleh karena itu, menurut keadilan distributif ini orang mendapatkan hak-haknya didasarkan atas pertimbangan antara lain jasa atau kemampuannya. Singkatnya yang dinilai adil disini adalah apabila setiap orang mendapatkan hak-haknya secara proporsional. Jadi, disini yang dituntut adalah pertimbangan, bukan kesamaan.

Sementara itu keadilan komutatif (*justitia commutativa*) memberikan kepada setiap orang secara sama banyaknya. Dalam pergaulan dimasyarakat keadilan komutatif merupakan kewajiban setiap orang terhadap sesamanya. Oleh karena itu keadilan komutatif yang dituntut adalah kesamaan. Yang adil dalam hal ini ialah apabila setiap orang diperlakukan sama tanpa memandang status sosial dan sebagainya.

Berdasarkan uraian diatas,dengan memperhatikan kedua jenis keadilan (keadilan distibutif dan keadilan komutatif) itu maka dapat dipahami bahwa jika keadilan distributif merupakan tugas pemerintah terhadap warganya, menentukan apa yang dapat dituntut oleh warga masyarakat (merupakan urusan pembuat Undang-Undang untunk diperhatikan dalam penyusunan Undang Undang), maka keadilan komulatif adalah merupakan urusan hakim.

Hakim harus memperhatikan hubungan perorangan yang mempunyai kedudukan yang sama tanpa diskriminatif (*equality before the law*). Atas dasar itulah maka sifat keadilan distributif adalah proporsional, sementara keadilan komutatif bersifat mutlak, karena memperhatikan. Harapan masyarakat agar semua aturan hukum mencerminkan rasa keadilan adalah sebagai sebuah kondisi ideal yang diharapkan, walaupun dalam kenyataannya masih terdapat aturan hukum yang tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan. Dalam konteks keadilan hukum hal tersebut dipandang sebagai deviasi dari yang seharusnya. Oleh karena itu hukum harus dibuat atau dirumuskan secara seadil-adilnya. Dalam konteks keadilan hukum ini pula, maka ada pula yang menyatakan bahwa hukum yang tidak adil dianggap bukan hukum dapat dipahami, sebab sebagaimana mungkin penegakkan hukum bisa mewujudkan keadilan jika dalam aturan hukum itu sendiri berisi ketidakadilan.

Teori tentang keadilan yang dipandang relatif modern dan mendapat apresiasi hangat dikalangan masyarakat luas adalah “*A Theory of Justice*” dari John Rawls. John Rawls adalah sosok yang dapat dikategorikan sebagai salah seorang pendukung keadilan formal. Konsistensinya dalam menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial bisa menjadi sinyal untuk itu. John Rawls percaya bahwa keadilan yang berbasiskan peraturan, bahkan sifatnya administratif formal sekalipun tetaplah penting karena pada dasarnya ini memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus yang sama harus diperlakukan secara sama. Singkatnya, keadilan formal menuntut

kesamaan minimum bagi segenap masyarakat. Oleh karena itu eksistensi suatu masyarakat sangat tergantung pada pengaturan formal melalui hukum serta institusi-institusi pendukungnya.

Rawls, walaupun diperlukan, keadilan formal tidak bisa sepenuhnya dan mendorong terciptanya suatu masyarakat yang tertata baik (*well ordered society*). Suatu konsep keadilan hanya dapat secara efektif mengatur masyarakat apabila konsep bersangkutan dapat diterima secara umum, sedangkan keadilan formal cenderung dipaksa secara pihak oleh penguasa. Oleh karena itu betapapun pentingnya keadilan formal, Rawls tidak ingin berhenti pada rana ini, akan tetapi ia menyebrangin formalisme ini dengan merumuskan teori keadilan yang lebih memberikan tempat kepada kepentingan semua pihak yang terjangkau kebijakan publik tertentu. Untuk itu ia percaya bahwa sebuah teori keadilan yang baik adalah teori yang bersifat kontraktual yang menjamin kepentingan semua pihak secara fair. Oleh karena itu, seluruh gagasan Rawls mengenai keadilan serta berbagai implikasinya dalam penataan sosial politik dan ekonomi harus ditempatkan dan dipahami dalam perspektif kontrak. Inti dari teori keadilan yang diajukan John Rawls adalah “keadilan sebagai fairness”, yang untuk mencapainya disyaratkan adanya posisi asli. Menurut MR. Zafer dalam Hamzah Baharuddin:

Bahwa posisi asli sebagai langkah awal pelaksanaan keadilan adalah keadaan dimana manusia berhadapan dengan manusia lain dengan memandang semata-mata fitrah kemanusiaan yang sama. Posisi dimana

setiap orang dipandang sama dalam kedudukannya tidak ada sekat sekat struktural manusia yang satu dengan yang lain. Dengan kata lain, posisi adalah kondisi dimana setiap orang memungkinkan untuk memanusiakan manusia. Posisi ini sebenarnya hanya sebuah fiksi, tetapi dibutuhkan agar setiap orang memahami prinsip-prinsip keadilan yang dibangun tidak terkontaminasi dengan unsur-unsur yang tidak jujur. Tanpa pemahaman yang cukup mengenai posisi asli tersebut, mustahil diperoleh prinsip-prinsip keadilan yang benar yang dapat diterima semua pihak. Oleh karena itu posisi asli orang akan tiba pada suatu persetujuan asli (*original agreement*)/kontraktual prinsip-prinsip keadilan, yang antara lain menyangkut pembagian hasil hidup bersama. Dengan demikian, keadilan yang dihasilkan dari proses yang jujur, dimana setiap orang merasakan sebagai bagian dari posisi asli yang hipotesiskan tersebut. Merasakan sebagai bagian dari posisi asli yang hipotesiskan tersebut. Oleh Rawls disebut keadilan sebagai kejujuran (*justice as fairness*). Keadilan yang muncul dari lubuk hati manusia yang paling dalam<sup>4</sup>.

Pilihan terhadap prinsip-prinsip keadilan, karena keadilan dasarnya adalah prioritas pada kebebasan dan kesetaraan. Kebebasan dan kesetaraan itu tercermin pada penataan politik dan ekonomi dimana semua orang termasuk yang tidak beruntung (*the worst off*) pun terlindungi. Keadilan mempunyai kedudukan yang amat penting dalam setiap pergaulan masyarakat, baik pada rana yang kecil maupun yang besar. Di Indonesia kata

---

<sup>4</sup>M.R. Zafer dalam Hamzah Baharuddin, *Hak Gugat Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Dalam Rangka Kontrol Terhadap Pelayanan Publik*, Disertasi, Unair, Surabaya, 2007, hlm. 140

dan makna keadilan diakui secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keadilan sosial tidak hanya dinyatakan sebagai salah satu sila disamping empat sila lainnya dalam Pancasila, tetapi juga sebagai tujuan yang harus dicapai oleh negara sebagaimana diamanatkan oleh *founding fathers and mother* bangsa ini. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa : “ Negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dalam rangkaian kalimat filosofis itu juga ditegaskan bahwa pemerintah Indonesia akan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Konstruksi kalimat yang ada dalam pembukaan di atas (keadilan sosial) menunjukkan bahwa keadilan bukan saja harus dilaksanakan dalam masyarakat dan negara Indonesia, melainkan juga dalam masyarakat dunia.

Prinsip keadilan di Negara Republik Indonesia bukan hanya di bidang yudikatif, tetapi juga dalam bidang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Setiap putusan hakim, kebijaksanaan pemerintah atau pejabat eksekutif, dan Undang-Undang yang dihasilkan oleh dewan perwakilan rakyat, berdasarkan perintah sila kedua dari Pancasila, wajib mencerminkan prinsip keadilan dan rasa

keadilan yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Oleh karena itu setiap produk, apakah dari bidang yudikatif, eksekutif dan legislatif, tidak boleh bertentangan atau melanggar sila kedua pancasila tersebut. Sehubungan dengan itu perlu diperhatikan, tiga kewajiban pokok bagi penyelenggara negara atau suatu pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan, yaitu: pertama, kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan adil, jujur, dan bijaksana. Seluruh rakyat tanpa kecuali harus dapat merasakan nikmat keadilan yang timbul dari kekuasaan negara. Misalnya, implementasi kekuasaan negara dalam bidang politik dan pemerintahan, semua masyarakat harus dapat memperoleh hak-hak secara adil tanpa sesuatu diskriminasi; kedua, kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya. Hukum harus ditegakkan sebagaimana mestinya. Hukum berlaku bagi siapa saja, tanpa memandang kedudukan; ketiga, kewajiban penyelenggara negara untuk mewujudkan suatu tujuan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Demikian halnya dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik, nilai-nilai keadilan itu harus mengejawantah kepada warga masyarakat, hal itu maksudkan agar masyarakat benar-benar dapat merasakan adanya suatu kepastian, perlindungan, dan kemanfaatan hukum dalam memperoleh pelayanan publik dari pemerintah daerah.

Uraian mengenai teori keadilan di atas, maka dapat dijadikan rujukan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik seharusnya tidak menimbulkan diskriminasi pelayanan pada masyarakat. Pelayanan publik harus benar-benar dapat dinikmati dan rasakan oleh semua golongan dan

semua kelompok masyarakat tanpa adanya diskriminasi, baik untuk golongan yang memiliki status sosial, kekayaan maupun kedudukan, namun tetap memperhatikan prinsip proporsional, sehingga masing-masing anggota masyarakat dapat memiliki akses yang sama, adil dalam kebersamaan dan bersama dalam keadilan. Aparatur penyelenggara tidak pada tempatnya membedakan bobot pelayanan berdasarkan klasifikasi-klasifikasi tertentu didalam masyarakat, sehingga benar-benar mencerminkan rasa keadilan tersebut.

## **B. Asas *Good Governance***

*Good government* secara referensial ditemukan dalam berbagai istilah yang mengatributinya. Diantara peristilahan dimaksud adalah antara lain sistem pemerintahan layak, tata pemerintahan yang baik dan berwibawa, pemerintahan yang baik. Berdasarkan istilah-istilah yang telah dikemukakan di atas apabila dicermati, maka dapat dipahami bahwa substansi dari *good governance* adalah tata kelola pemerintahan yang baik yang diselenggarakan secara bertanggung jawab (*accountable*).

Deskripsi lain dari *governance* juga dikemukakan oleh *word bank* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development and society*”. Sementara itu *United Nation Development Program (UNDP)* mendefinisikan *governance* sebagai *the*

*exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all leve*<sup>5</sup>.

Berdasarkan deskripsi asas *good government* sebagaimana dikemukakan di atas, menunjukkan bahwa persoalan *governance* (*good governance*) sungguh mengandung muatan yang sarat dengan kompleksitas. Kompleksitas dimaksud tergambar secara visualistik dari pengertian yang menyebutkan bahwa apapun terjemahannya *good governance* menunjuk pada pemaknaan bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Good governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), swasta, warga negara. Bahkan institusi non pemerintah, dapat saja memegang peran dominan dalam *governance* atau bahkan lebih dari itu pemerintah tidak mengambil peran apapun (*governance without government*). Meskipun prespektif *governance* mengimplementasikan terjadinya pengurangan peran atau intervensi pemerintah namun pemerintah secara eksistensial sebagai suatu institusi tidak dapat dinafsirkan begitu saja. Dalam kerangka ini pemerintah dituntut untuk memposisikan keberdayaannya atau bersikap dalam hal keberlangsungan suatu proses *governance*, dalam konteks ini *government* atau pemerintah dituntut untuk berperan secara profesional dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam deskripsi (definisi) di atas dapat pula dipahami bahwa secara substansial *governance* ditopang oleh ketiga komponen utama yaitu: (1) *political governance*, yang

---

<sup>5</sup>Sedarmayanti, *Good Governance* (Kepemerintahan yang baik) dalam rangka Otonomi Daerah: Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan pemberdayaan, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 4

dimaknai sebagai proses keputusan untuk formulasi kebijakan, (2) *Economic governance*, yang didalamnya melingkupi proses pembuatan keputusan (*decision making process*) yang memfasilitasi terwujudnya *equity, proverty end quality of life*, (3) *Administrative governance* adalah dimaksudkan sebagai sistem implementasi proses kebijakan.

Ketiga bangunan komponen *governance* di atas, yang dalam hal ini *governance* dalam kerangka institusi, menderivasi tiga domain, yaitu *state* (Negara atau Pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. *State* (negara) berfungsi menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sementara *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktifitas ekonomi, sosial dan politik. Disamping uraian diatas, secara teoritis *good governance* dapat pula dimaknai sebagai suatu proses yang mengorientasikan penyelenggaraan pemerintah daerah pada pemencaran kekuatan dan kewenangan yang merata dalam seluruh elemen masyarakat agar dapat mempengaruhi keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat beserta seluruh upaya pembangunan politik, ekonomi, sosial dan budaya mereka dalam sistem pemerintah daerah.

*Good governance* juga bersubstansikan adanya tata hubungan yang sinergis dengan masyarakat luas (*stake holder*). Masyarakat turut berperan serta secara aktif dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan dan pembangunan melalui instrumen-instrumen kelembagaan yang formal ataupun

informal. Oleh karena itu *good governance* juga mengkreterikan adanya suatu proses yang berkelanjutan (*sustainable process*) untuk mengakomodasi dan memediasi konflik-konflik kepentingan (*conflicts of interest*) yang ada dalam struktur kemasyarakatan sehingga dapat memperoleh suatu kesepakatan bersama. Dalam perkataan lain dalam konteks *good governance* upaya menajerial atau keprofesionalan dalam mengelola urusan-urusan pelayanan publik pada semua level pemerintahan daerah menjadi hal penting untuk dilakukan.

Bahwa baik di negara maju maupun di negara-negara yang sedang berkembang, birokrasi pemerintah masih mendominasi hampirseluruh aspekkehidupan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari berbagai peran yang dimainkan oleh birokrasi pemerintah, mulai dari peran mengatur kehidupan masyarakat (*regulative*), melindungi masyarakat (*protective*), mendistribusikan sumber daya yang terbatas dari kelompok yang mampu ke kelompok yang kurang mampu (*redistributive*) memberikan subsidi agar masyarakat mau melakukan kegiatan yang diinginkan oleh pemerintah (*distributive*), sampai pemberian pelayanan publik (*publicservice*). Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika ada pameo sebagaimana yang dikatakan oleh Stiglitz, *from birth to death, our lives are affected in count less ways by the activities of government*<sup>6</sup> yang artinya kurang lebih adalah sejak lahir sampai mati seseorang warga negara tidak akan dapat melepaskan diri dari jangkauan birokrasi pemerintah.

---

<sup>6</sup>Stiglitz, *Economic Of The Publik Sector*, WW Norton and Company, Itd, New York, 1988, hlm. 1

*Good governance* sebagai suatu instrumen yang didalamnya terkandung berbagai prinsip-prinsip menduduki posisi yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik. Terhadap prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance United Nation Development* program (UNDP) merumuskan kedalam delapan prinsip yaitu:

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara berlangsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
4. *Responsiveness*. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6. *Effectiveness dan efficiency*. Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
7. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan
8. Lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini<sup>7</sup>.

Terdapat juga pandangan lain yang menyebut *good governance* memiliki 10 prinsip (yang mirip dengan UNDP), yaitu:

1. Partisipasi. Warga memiliki hak dan mempergunakannya untuk menyampaikan pendapat, bersuara lantang atau tidak dalam proses perumusan kebijakan publik.
2. Penegakan hukum. Hukum diperlakukan tanpa kecuali, HAM dilindungi, dan memperhatikan nilai nilai yang hidup didalam masyarakat.

---

<sup>7</sup>Agus Dwiyanto, Of.Cit., hlm; 79

3. **Transparansi.** Penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
4. **Kesetaraan.** Adanya peluang dan kesempatan yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk beraktifitas/berusaha.
5. **Daya tanggap.** Pekanya para pengelola instansi publik terhadap aspirasi masyarakat.
6. **Wawasan kedepan** pengelolaan masyarakat hendaknya dimulai dengan visi, misi dan strategi yang jelas.
7. **Akuntabilitas.** Laporan para penentu kebijakan kepada masyarakat.
8. **Pengawasan publik.** Terlibatnya warga dalam mengontrol kegiatan pemerintah, termasuk parlemen.
9. **Efektivitas dan efisien.** Terselenggaranya kegiatan publik dengan sumberdaya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Indikatornya adalah pelayanan yang mudah, cepat, murah dan tepat waktu.
10. **Profesionalisme, tingginya kemampuan dan moral paranpegawai pemerintah, termasuk parlemen**<sup>8</sup>.

Atas dasar uraian tersebut, maka dapat dimengerti bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan

---

<sup>8</sup>Ibid., hlm. 7.

interaksi yang konstruktif diantara ketiga domain; negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Oleh karena *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh (termasuk pada tataran pemerintahan daerah).

Apabila dilihat dari ketiga domain dalam *governance* sebagaimana juga telah dikemukakan sebelumnya, tampaknya *domain state* menjadi domain yang paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good governance*, karena fungsi peraturan yang memfasilitasi domain sektor dunia usaha swasta dan masyarakat (*society*), serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat kepada domain ini. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi berjalannya mekanisme pasar yang benar, sehingga penyimpangan yang terjadi di dalam pasar dapat dihindari. Oleh karena itu, upaya perwujudan ke arah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat terwujud *good governance*.

Memahami konsep *good governance* sebagaimana telah dibentangkan di atas, terdapat sejumlah persyaratan yang dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mengamati sebuah tatanan pemerintahan merupakan sistem yang demokratis dan bersih atau tidak, yaitu:

1. Akuntabilitas. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-katanya dan yang tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang, bahkan akan dijalaniannya. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya menyangkut dirinya, tetapi juga menyangkut keluarganya, terutama yang berkaitan dengan jabatannya. Dalam konteks ini si pemegang jabatan harus bersedia menghadapi apa yang disebut sebagai “publik scrutiny” (*stratpublic*), terutama yang dilakukan oleh media massa yang ada.
2. Rotasi kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadi rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai jadi tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan sementara peluang orang lain tertutup sama sekali. Biasanya, partai-partai politik yang menang pada suatu pemilu akan diberi kesempatan untuk membentuk eksekutif yang mengendalikan pemerintahan sampai pada pemilihan berikutnya. Dalam suatu negara yang tingkat demokrasinya masih rendah, rotasi kekuasaannya biasanya rendah pula. Bahkan, peluang untuk itu sangat terbatas. Kalaupun ada, hal itu hanya akan dilakukan dalam lingkungan yang terbatas dikalangan elit politik saja.
3. Rekrutmen Politik yang Terbuka. Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan suatu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi suatu jabatan

politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut. Dalam negara yang tidak demokratis, rekrutmen politik biasanya dilakukan secara tertutup. Artinya, peluang untuk mengisi jabatan politik hanya dimiliki oleh beberapa orang saja.

4. Pemilihan Umum. Dalam suatu negara demokrasi, pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendaknya hati nuraninya. Dia bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya, tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain. Pemilih juga bebas mengikuti segala macam aktifitas pemilihan termasuk didalamnya kegiatan kampanye dan menyaksikan perhitungan suara.

5. Menikmati Hak-hak Dasar. Dalam suatu negara demokratis, setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk didalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*). Hak untuk menyatakan pendapat dapat digunakan untuk menentukan preferensi politiknya, tentang suatu masalah terutama yang menyangkut dirinya dan masyarakat sekitarnya<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1985, hlm, 7-10

Berdasarkan paparan diatas, kemudian mengkaitkan dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintah yang dicantumkan di dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka dapat disimpulkan, bahwa penyelenggaraan pelayanan publik sudah mengacu pada prinsip-prinsip atau asas-asas *goodgovernment* atau asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih sebab dalam undang-undang tersebut telah mengakomodasikan bahwa pelayanan publik, baik dalam proses maupun hasil keputusannya benar-bener mencerminkan akuntabilitas, transparansi, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat (peran serta), dan hukum harus ditegakkan secara nyata. Oleh karena itulah urgensinya *good governance* dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan negara, sehingga dapat diyakini bahwa apabila prinsip-prinsip yang terkandung didalam (prinsip-prinsip *good governance*) diinternalisasi oleh penyelenggara pelayanan publik (pemerintahan) pada setiap aktifitasnya yang berpaut dengan pelayanan, makan, pemenuhan kebutuhan (yang bermuara pada terciptanya kesejahteraan masyarakat) sebagai salah satu dari tujuan pelayanan publik akan terwujud. Dalam perkataan lain bahwa dalam hubungannya dengan objek kajian penelitian ini eksistensi unsur-unsur *good governance* amat urgen untuk di implementasikan dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini diasumsikan bahwa *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) sangat memperhatikan aspek-aspek yang berorientasi pada pencapaian optimalisasi pelayanan publik yang berkualitas.

Berdasarkan uraian diatas , maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik seharusnya sesuai dengan ketentuan pasal 4 Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yakni:

Penyelenggaraan pelayanan publik beraraskan:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipasi;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan<sup>10</sup>.

Asas-asas yang tertuang di dalam Undang Nomor 25 Tahun 2009 di atas hampir sama bunyinya dengan ketentuan pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, bahwa pelaksanaan pemerintahan yang baik harus berpedoman kepada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

1. Asas kepastian hukum;

---

<sup>10</sup>Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuansa, 2009, hlm. 254.

2. Asas tertib penyelenggaraan negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas akuntabilitas;
7. Asas efektifitas<sup>11</sup>.

Asas-asas yang dikemukakan diatas memberikan cerminan bahwa pelayanan publik jika diripasal 20 dan 27 UUD 1945, karena di samping hak bagi setiap warga negara untuk mendapatkan pelayanan, namun juga dituntut secara hukum setiap warga negara mempunyai kewajiban bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Khusus untuk hak mendapat pelayanan yang optimal dari penyelenggara pelayanan publik telah dijamin oleh Bab Xa Pasal 24 A sampai 34 H, seperti hak hidup dan kehidupan, hak berkeluarga, hak mengembangkan diri, hak memajukan dirinya untuk sejahtera, hak melindungi diri sendiri serta mendapat kemudahan.

Permasalahannya apakah asas-asas tersebut dapat dikatakan sama meskipun terdapat ada sedikit perbedaan diantara keduanya, dan apabila demikian maka dapat dikatakan pencantuman asas-asas tersebut dalam kedua undang-undang dapat dianggap berlebihan atau mubadzir, tetapi apabila dikatakan saling melengkapi, permasalahannya apakah dapat dengan serta merta asas-asas dalam kedua undang-undang tersebut dapat diterapkan mengingat keduanya berbeda peraturannya, yaitu tentang pemerintahan

---

<sup>11</sup>Soctanto Socpinadhy, *Hukum Administrasi dan Desentralisasi*, Surabaya, hal. 67.

Daerah, yang kedua terkait dengan penyelenggaraan kepentingan umum. Apabila dilihat dari substansi kedua undang-undang tersebut jelas-jelas tidak sama, sebab yang satu terkait dengan pemerintahan, sedangkan yang lainnya terkait dengan pelayanan masyarakat sebagai konsekuensi dari prinsip Negara hukum kesejahteraan yang dianut.

### **C. Pelayanan Publik**

#### **1. Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan Publik adalah segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Penyelenggara Pelayanan Publik adalah lembaga dan petugas pelayanan publik baik Pemerintah Daerah maupun Badan Usaha Milik Daerah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Dengan Penerima Layanan Publik adalah perseorangan atau kelompok orang dan atau badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban terhadap suatu pelayanan publik<sup>12</sup>

Dalam bahasa *inggris* istilah “pelayanan” *servant* yang artinya pelayanan, abdi, abdi rakyat, pegawai pemerintah<sup>13</sup>. Dalam arti konsep pelayanan berarti berbicara tentang cara yang dilakukan untuk memberikan

---

<sup>12</sup>Rahmat Hidayatullah, Kualitas Pelayanan Kesehatan Bagi Pasien Pengguna Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Di Puskesmas Muara Rapak Kota Balikpapan, *journal Administrasi Negara*, vol. 4, 2016.

<sup>13</sup>Hasan Shadiliy dan John M.Echlmols, Kamus Inggris-Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 514.

jasa kepada orang yang membutuhkan. Publik berasal dari bahasa Inggris yakni *public* yang berarti masyarakat, umum, rakyat umum, orang banyak dan keperluan umum. Sehingga dapat dikatakan, pelayanan publik adalah kegiatan membantu masyarakat dalam rangka memperoleh *servis* dan *advis* yang berkaitan dengan kepentingan umum. Pelayanan publik dapat juga berarti penyelenggaraan kepentingan warga masyarakat oleh pemerintah, baik secara langsung atau oleh pihak swasta yang memperoleh pelimpahan wewenang (mandat atau delegasi) dalam rangka memenuhi kepentingan warga masyarakatnya<sup>14</sup>.

Pelayanan publik dilihat dari aspek ekonomi meliputi semua aspek pengadaan barang atau jasa oleh pemerintah yang diperlukan oleh warga negara sebagai konsumen, sedangkan pelayanan publik dari aspek politik merupakan refleksi dari pelaksanaan peranan pemerintah melayani warga negara berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara sebagai tujuan dibentuknya negara. Pelayanan publik ditinjau dari aspek hukum adalah suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduk atas suatu pelayanan, sedangkan bagi warga negara pelayanan publik merupakan suatu hak yang dapat dituntutnya atau dimintakannya dari pemerintah.

Menurut UU No 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, pasal 1 ayat 1 dirumuskan pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan

---

<sup>14</sup>Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Yogyakarta.. FH UII Press, 201, hlm.8.

peraturan perundang undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan / atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dasar Hukum Pelayanan Publik, Undang undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang dan jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pada masa orde baru telah mulai dilakukan perbaikan dan peningkatkan mutu pelayanan publik, yaitu dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat.<sup>15</sup> Instruksi Presiden ini dikeluarkan mengingat perlunya dilakukan secara terus menerus pengarahan dan bimbingan guna menciptakan suasana yang mendorong peningkatan peran serta masyarakat.

Pada awal reformasi telah pula dikeluarkan Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam Lampiran Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 ini dirumuskan Pedoman Penyusunan Sistem Akuntabilitasi Kinerja Instansi Pemerintah. Yang dimaksud dengan Akuntabilitasi Kinerja adalah perujudan kewajiban suatu

---

<sup>15</sup>Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat, tanggal 06 Maret 1995.

instansi pemerintah untuk mempertanggungjawab keberhasilan/ kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggung jawaban secara periodik. Kemudian setiap instansi pemerintah diwajibkan menyusun Perencanaan Strategik, yaitu suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) sampai dengan 5(lima) tahun dengan memperhitungkan potensi, peluang dan kendala yang ada atau mungkin timbul. Di dalam Rencana Strategik itu harus memuat visi, misi, tujuansasaran, dan program yang realistis dan mengantisipasi masa depan yang diinginkan dan dapat dicapai.<sup>16</sup>

## **2. Ruang Lingkup Pelayanan Publik**

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ruang lingkup sebagaimana dimaksudkan meliputi pelayanan pada bidang kesehatan.<sup>17</sup>

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, bahwa yang

---

<sup>16</sup>Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, 15 Juli 1999.

<sup>17</sup>Muliani.S, “Studi Tentang Kualitas Pelayanan di Puskesmas Simpaja Kecamatan Samarinda Utara Kota Samarinda, *Journal Administrasi Negara*, Vol. 5, 2017.

dimaksud dengan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

## **D. Pelayanan Kesehatan**

### **1. Pengertian Pelayanan Kesehatan**

Menurut Mu'rifah (2007:14) kesehatan adalah segala usaha dan tindakan seseorang untuk menjaga, memelihara, dan meningkatkan derajat kesehatannya sendiri dalam batas-batas kemampuannya, agar mendapatkan kesenangan hidup dan mempunyai tenaga kerja yang sebaik-baiknya.<sup>19</sup>

Kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Hal ini melandasi pemikiran bahwa sehat adalah investasi<sup>20</sup>

Lumenta (1989: 45), menyatakan;” mendapat pelayanan kesehatan bukanlah suatu keistimewaan bagi masyarakat, tetapi sudah merupakan

---

<sup>18</sup>AlbantanMuhsin, 2012,*RuangLingkupPelayananPublik*, <https://muchsignal-mancaki.blogspot.com/2012/01/ruang-lingkup-pelayanan-publik.html>, diakses pada 21 Desember 2018, pukul 07.00

<sup>19</sup>Martina Nurhayati, “Peran Tenaga Medis Dalam Pelayanan Kesehatan Masyarakat Di Puskesmas Pembantu Linggang Amer Kecamatan Linggang Bingung Kabupaten Kutai Barat”, *Journal Administrasi Negara*, vol. 4, 2016.

<sup>20</sup>Trio Saputra, “Capaian Pelayanan Kesehatan Dasar di Kota Pekanbaru”, *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol. 16, Februari 2017.

hak mereka sehingga harus dapat tersedia bagi semua yang membutuhkan.<sup>21</sup>

Memberikan pengertian atau definisi tentang hukum, termasuk hukum kesehatan, bukan merupakan suatu hal yang mudah karena sedemikian luasnya cakupan hukum. Karena itu, sebagai pegangan atau pedoman, dikemukakan pengertian atau definisi hukum kesehatan sebagai berikut:

Hukum Kesehatan adalah serangkaian ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan kesehatan, hubungan antara pasien atau masyarakat dengan tenaga kesehatan dalam upaya pelaksanaan kesehatan.

Dari pengertian di atas dapat ditarik unsur-unsur sebagai berikut: (1) serangkaian ketentuan hukum yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan kesehatan; (2) hubungan antara pasien dan masyarakat dengan tenaga kesehatan; dan (3) upaya pelaksanaan kesehatan.

## **2. Hak Dan Kewajiban**

Perwujudan kebebasan dalam masyarakat adalah hak, sedangkan konsekuensi hak adalah tanggung jawab dalam bentuk kewajiban. Oleh karena itu, dalam kehidupan sehari-hari dalam kebebasan selalu melekat tanggung jawab, sejalan dengan hak yang selalu melekat kewajiban.

Seorang warga negara dimana pun berada selalu mempunyai hak, yang

---

<sup>21</sup>M. Rifai'i, dkk, "Implementasi Kebijakan Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan Di Puskesmas Garawangi Kabupaten Kuningan Provinsi Jawa Barat", *Jurnal Politik Pemerintahan*, Vol. 9, Agustus 2016.

disampingnya melekat kewajiban sebagai warga negara. Seorang karyawan dimana pun juga selalu mempunyai hak dan kewajiban. Dalam keluarga pun, ibu bapak anak pembantu rumah tangga selalu terkait dengan hak dan kewajiban.

Hak adalah apa yang harus diperoleh dari pihak lain, sedangkan kewajiban adalah apa yang dilakukan untuk pihak lain yang memberikan hak. Hak-hak warga negara adalah apa saja yang diperoleh dari negara, misalnya: memperoleh pekerjaan, memperoleh pendidikan, memperoleh pelayanan kesehatan, dan sebagainya. Sedangkan kewajiban warga negara antara lain membayar pajak, menjaga ketertiban dan keamanan negara dan seterusnya. Hak adalah: "*Claim*" yang dibuat oleh orang atau kelompok yang satu terhadap yang lain atau masyarakat. Orang atau kelompok yang mempunyai hak, ia atau mereka dapat menuntut bila orang atau kelompok lain meng- "*claim*" atau mengusiknya.

### **3. Tanggung Jawab Para Pihak Dalam Pelayanan Kesehatan**

Masing-masing hak pasien tersebut secara yuridis saling mengkait antara satu dengan yang lainnya. Untuk itu. Guna melengkapinya akan diuraikan sebagaiberikut.

Hak untuk memperoleh informasi, Hak atas informasi ini berkaitan erat dengan hak untuk memberikan persetujuan, sehingga dalam berbagai literatur hukum kesehatan dijumpai adanya istilah *informed concent*.

*Informed consent* merupakan kehendak atau kesepakatan sepihak dari si pasien. Kesepakatan atau persetujuan untuk melakukan tindakan medis ini (jika dituangkan secara tertulis ) hanya ditandatangani oleh si pasien, dan pasien diberikan hak untuk membatalkan pernyataan persetujuannya sebelum tindakan medis dilakukan.

Beberapa peraturan perundangan yang berkaitan dengan *Informed Consent* adalah sebagai berikut:

- 1) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
- 2) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
- 3) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
- 4) UU No.24 Tahun 2009 tentang Praktik Kedokteran
- 5) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 585/MEN KES/Per /IX/1989 tentang Persetujuan tindakan Medis.
- 6) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1419/MEN KES/Per/X/2005 tentang penyelenggaraan Praktik Kedokteran.
- 7) Surat Keputusan Direktur Jenderal Pelayanan Medik Nomor HK.00.06.3.5. 1886 TANGGAL 21 April 1999 tentang Pedoman Perstujuan Tindakan Medik (*Informed Consent*).

“*Informed*” artinya informasi, “*consent*” artinya persetujuan, yang konkretnya “Setiap tindakan kedokteran atau kedokteran gigi yang akan dilakukan oleh dokter atau dokter gigi terhadap pasien harus mendapat persetujuan. Persetujuan diberikan setelah pasien

mendapat penjelasan secara lengkap “(Pasal 45 ayat (1) dan (2) UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran).

Ada beberapa pandangan dan pendapat para sarjana mengenai *Informed Consent* ini. Dari beberapa literatur:

1. Menurut Thiroux, “*Informed Consent* merupakan suatu pendekatan terhadap kebenaran dan keterlibatan pasien dalam keputusan mengenai pengobatannya. Sering kali suatu pendekatan terbaik untuk mendapatkan *Informed Consent* adalah jika dokter yang akan mengusulkan atau melakukan prosedur memberi penjelasan secara detail disamping meminta pasien membaca formulir tersebut. Para pasien serta keluarganya sebaiknya di ajak untuk mengajukan pertanyaan menurut kehendaknya, dan harus dijawab secara jujur dan jelas. Maksud dari penjelasan lisan ini adalah untuk menjamin bahwa jika pasien menandatangani formulir itu, benar-bener telah mendapat informasi yang lengkap.”<sup>22</sup>
2. Menurut Appelbaum<sup>23</sup>, *Informed Consent* bukan sekedar formulir persetujuan yang didapat dari pasien, tetapi merupakan suatu proses komunikasi. Tercapainya kesepakatan antara dokter pasien merupakan dasar dari seluruh proses tentang informed

---

<sup>22</sup>Dipetikdari Veronica Komalawati. *Peran Informed Consent dalam Transaksi Terapeutik (Persetujuan dalam Hubungan Dokter dan Pasien) Suatu Tinjauan Yuridis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm 105.

<sup>23</sup>Jusuf Hanafiah, Amir, *Etika Kedokteran dan Hukum Kesehatan*, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta, 1999, hlm 74.

consent. Formulir itu hanya merupakan pengukuhan atau pendokumentasian dari apa yang telah disepakati .”

3. Menurut Faden dan Beauchamp<sup>24</sup>, *informed consent* adalah hubungan antara dokter dengan pasien beraraskan kepercayaan, adanya hak otonomi atau menentukan nasib atas dirinya sendiri, dan adanya hubungan perjanjian antara dokter dan pasien.”
4. Menurut Veronika Komalawati<sup>25</sup>, *informed consent* merupakan toesteming (kesepakatan/persetujuan pasien atas upaya medis yang akan dilakukan dokter terhadap dirinya, setelah pasien mendapat informasi dari dokter mengenai upaya medis yang dapat menolong dirinya disertai informasi mengenai segala resiko yang mungkin terjadi.
5. CST. Kansil mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan *Informed Consed* adalah<sup>26</sup> “*Informed*” berarti sudah mendapat penjelasan ,dan “*Consent*” berarti persetujuan yang di berikan oleh pasien (Orang tua/Wali/Orang yang berhak mewakilinya) kepada dokter untuk melakukan suatu tindakan medik yang bertujuan untuk kesembuhan penyakit yang di deritanya”.
6. Hermin Hadiati Koeswadi, merupakan pengertian *Informed Consent* sebagai berikut:<sup>27</sup> “Hak atas informasi juga dapat

---

<sup>24</sup>Chrisdiono M. Achadiat, *Dinamika Etika dan Hukum Kedokteran dalam Tantangan Zaman*, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta, 1999, hlm 74.

<sup>25</sup>Veronika Komalawati, *op.cit.*, hlm 78.

<sup>26</sup>CST. Kansil, *Pengantar Hukum Kesehatan Indonesia*, Rineka Cipta - Jakarta, 1989. Hlm, 238.

<sup>27</sup>Hermien Hadiati Koeswadi, *Beberapa Permasalahan Hukum dan Medik, PT Citra Aditya Bakti - Bandung 1992, hlm. 58.*

diartikan sebagai persyaratan dalam hubungannya dengan praktik profesi-jabatan medik”

Dari beberapa pandangan diatas nampak bahwa *informed consent* merupakan hal penting dalam perjanjian Terapeutik yang membuat dokter dapat melakukan tindakan medis. Pentingnya *informed consent* ini karena dapat memberikan manfaat bagi dokter maupun bagi pasien. Menurut J. Guwandi, bagi pasien *informed consent* berfungsi untuk<sup>28</sup> :

1. Bahwa setiap orang mempunyai hak untuk memutuskan secara bebas pilihannya berdasarkan pemahaman yang memadai
2. Proteksi dari pasien dan subjek.
3. Mencegah terjadinya penipuan atau paksaan.
4. Menimbulkan rangsangan kepada profesi medis untuk mengadakan introspeksi diri sendiri (*Self-Scrunity*).
5. Promosi dari keputusan-keputusan yang rasional
6. Keterlibatan masyarakat (dalam memajukan prinsip ekonomi sebagai suatu nilai sosial dan mengadakan pengawasan penyelidikan biomedik).

---

<sup>28</sup>J. Guwandi. *Tanya Jawab Persetujuan Tindakan Medik (Informed Consent)*, Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia – Jakarta, 1994, hlm 2 .

Sedangkan bagi pihak dokter, menurut J. Guwandi, “ *Informed Consent* berfungsi untuk membatasi otoritas dokter terhadap pasiennya,” sehingga dokter dalam melakukan tindakan medis lebih berhati-hati, dengan kata lain:<sup>29</sup>

- a. Melindungi pasien terhadap segala tindakan medis yang dilakukan tanpa sepengetahuan pasien;
- b. Memberikan perlindungan hukum kepada dokter terhadap akibat yang tidak terduga dan bersifat negatif, misalnya terhadap *risk of treatment* yang tak mungkin di hindarkan walaupun dokter sudah mengusahakan dengan cara semaksimal mungkin dan bertindak sangat berhati-hati dan teliti.

Menurut Surat Keputusan Direktur Jenderal Pelayanan Medik Nomor HK. 00.06.3.5. 1886 tanggal 21 April 1999 tentang Pedoman persetujuan Tindakan Medik (*Informed Consent*), pada angka II butir (4), isi informasi dan penjelasan yang harus di berikan oleh pemberi layanan kesehatan kepada pasien adalah sebagai berikut:

1. Informasi dan penjelasan tentang tujuan dan prospek keberhasilan tindakan medik yang akan dilakukan (*purpose of medical procedure*).
2. Informasi dan penjelasan tentang tata cara tindakan medis yang akan dilakukan (*contemplated medical procedures*).

---

<sup>29</sup>J. Guwandi, *Rahasia Medis*, Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia – Jakarta, 2005, hlm. 32.

3. Informasi dan penjelasan tentang resiko (*risk inherent in such medical procedures*) dan komplikasi yang mungkin terjadi.
4. Informasi dan penjelasan tentang alternatif tindakan medis lain yang bersedia dan serta resikonya masing – masing (*alternative medical procedure and risk*).
5. Informasi dan penjelasan tentang prognosis penyakit apabila tindakan medis tersebut dilakukan (*prognosis with and without medical procedure*).
6. Diagnosis

Sedangkan dalam Pasal 45 ayat (3) UU Praktik Kedokteran, penjelasan yang perlu di kemukakan atau dijelaskan sekurang – kurangnya mencakup:

- a. Diagnosis dan tata cara tindakan medis;
- b. Tujuan tindakan medis yang dilakukan ;
- c. Alternatif tindakan lain dan resikonya;
- d. Risiko dan komplikasi yang mungkin terjadi; dan
- e. Prognosis terhadap tindakan yang dilakukan.

Kemudian dalam berbagai literatur yang berkaitan dengan Hukum Kesehatan dan Hukum Kedokteran, dikemukakan bahwa hal-hal yang perlu di informasikan antarlain:

- a. Terapi, dengan kemungkinan alternatif;
- b. Tentang cara kerja dan pengalaman dokter;
- c. Risiko;

- d. Kemungkinan perasaan sakit ataupun perasaan lain;
- e. Keuntungan terapi; dan
- f. Prognose.

Disamping itu perlu juga dijelaskan mengenai alat yang akan digunakan, bagian tubuh mana yang akan terkena tindakan medis, kemungkinan perlunya dilakukan perluasan operasi, dan yang penting tujuan tindakan medis itu apa, dan untuk apadiagnostik atau terapi akan dilakukan.

Risiko tindakan dapat dirinci menjadi sifatnya, apakah mengakibatkan kelumpuhan atau kebutaan; kemungkinan timbulnya, sering atau jarang; saraf keseriusan, apakah kelumpuhan total atau parsial; waktu timbulnya, apakah segera setelah tindakan dilakukan atau lebih lama lagi.

Dokter atau para tenaga kesehatan lainnya, yang tidak memberikan informasi atau penjelasan sebelum melakukan tindakan medis akan menghadapi resiko perdata (tindakan melawan hukum), bidang pidana maupun di bidang hukum administrasi. Pihak yang berkewajiban memberikan informasi, tergantung dari sifat tindakan medis invasif atau tidak. Dokter boleh mendelegasikan pemberian informasi itu kepada dokter lain atau perawat dengan syarat – syarat tertentu .

Namun demikian dapat dijelaskan bahwa ada 4 (empat) kelompok pasien yang tidak memerlukan informasi dari dokter, yaitu:

- a. Jika terapi menghendaki demikian, terapi placebo maksudnya suatu terapi apabila telat diberikan tidak akan berguna lagi.

- b. Jika merugikan pasien, misalnya karena pasien menderita gangguan jantung yang bisa mengalami shock.
- c. Jika pasien sakit jiwa, yaitu yang tidak bisa diajak komunikasi lagi.
- d. Jika pasien belum dewasa.

Persetujuan dapat diberikan baik secara tertulis maupun lisan. Namun apabila tindakan dokter mengandung risiko tinggi persetujuan harus diberikan dengan secara tertulis yang ditandatangani oleh yang berhak memberikan persetujuan. Jika terdapat kesenjangan penggunaan bahasa atau istilah – istilah yang sulit di mengerti oleh pasien maka besar kemungkinan terjadinya salah tanggap yang akan membuat gagalnya persetujuan tindakan medis yang akan dilakukan. Oleh karena itu, maka *informed consent* dapat dilakukan dengan:

- a. Bahasa yang sempurna dan tertulis
- b. Bahasa yang sempurna secara lisan;
- c. Bahasa yang tidak sempurna asal dapat diterima pihak lawan;
- d. Bahasa isyarat asal dapat diterima oleh pihak lawan;
- e. Dengan diam atau membisu tetapi asal dipahami atau diterima oleh pihak lawan.

#### 1) Hak untuk memberikan persetujuan

Mengenai yang berhak memberikan persetujuan, secara yuridis adalah pasien sendiri, kecuali bila ia tidak cakap hukum dalam keadaan tertentu.

Dalam hal pasien gawat darurat atau tidak sadar, dokter boleh melakukan tindakan atas dasar penyelamatan jiwa, tanpa perlu *informed consent*.

Disini bisa digunakan suatu konstruksi hukum yang disebut “fiksi hukum”dimana seseorang dalam keadaan tidak sadar akan menyetujui apa yang pada umumnya disetujui oleh para pasien yang berada dalam situasi dan kondisi yang sama. Tindakan medik pada pasien tidak sadar bisa dikaitkan dengan pasal 1354 KUHPperdata, yaitu “*Zaakwaarneming*” atau perwakilan sukarela”.

2) Hak untuk memilih dokter

Oleh karena terjdinya hubungan dokter pasien terutama berlandaskan kepercayaan, maka umumnya pasien selalu memilih untuk berobat kepada dokter tertentu. Hak untuk memilih dokter ini bersifat relatif, karena pada tempat tertentu, seperti misalnya perusahaan yang telah menentukan dokter langganan perusahaan yang khusus melayani karyawannya.

3) Hak untuk memilih sarana kesehatan

Seperti halnya memilih dokter, pasienpun mempunyai hak memilih rumah sakit dalam batas batas tertentu. Biasanya rumah sakit yang dipilih pasien adalah rumah sakit yang mengutamakan pelayanan perawatan yang baik, disamping kelengkapan peralatan medisnya.

4) Hak untuk menolak pengobatan /perawatan

Karena harus menghormati hak pasien, dokter tidak boleh memaksa orang yang menolak untuk diobati, kecuali bila hal tersebut akan mengganggu kepentingan umum atau membahayakan orang lain,

misalnya pada pasien gangguan mental yang mengamuk atau pada pasien yang menderita penyakit menular.

5) Hak untuk menolak tindakan medik tertentu

Setiap orang berhak menerima atau menolak sebagian atau seluruh tindakan pertolongan yang akan diberikan kepadanya setelah menerima dan memahami informasi mengenai tindakan tersebut secara lengkap . (Pasal 56 UU No. 36 Tahun 2009) hak menerima atau menolak tersebut tidak berlaku pada:

- a. Penderita penyakit yang penyakitnya dapat secara cepat menular kedalam masyarakat yang lebih luas ;
- b. Keadaan seseorang yang tidak sadarkan diri; atau
- c. Pasien mengalami gangguan mental berat.

Jadi dengan demikian apabila pasien menolak suatu tindakan medis yang diperlukan dalam rangka diagnosis atau terapi, meskipun dokter telah memberikan penjelasan selengkapny dokter tersebut tidak boleh melakukan tindakan medis. Hanya dalam hal sebagai tersebut pada poin (a) dan (b) saja dokter harus segera melakukan tindakan medis.

#### **4. Mutu Layanan Kesehatan**

a. Pengertian Mutu

Mutu adalah nilai kepatutan yang sebenarnya ( *proper value*) terhadap unit pelayanan tertentu, baik dari aspek *technical* ( ilmu, ketrampilan, dan teknologi medis atau kesehatan ) dan *interpersonal* yaitu tata hubungan

dokter – pasien : komunikasi, empati dan kepuasan pasien ( Widayat, 2009 ).<sup>30</sup>

Mutu merupakan sekumpulan dari keseluruhan barang atau jasa yang dapat menunjukkan kemampuannya untuk memuaskan, kebutuhan yang diperlukan oleh konsumen (Pohan, 2002). Mutu dalam bidang pelayanan kesehatan yaitu suatu alat ukur yang dapat mengukur kebutuhan konsumen terhadap pemberian jasa guna mengetahui seberapa besar kebutuhan yang akan diperolehnya dengan biaya yang efisien agar layanan kesehatan dapat diperoleh oleh konsumen. Agar bisa dipahami bahwa mutu layanan kesehatan hakekat dasarnya merupakan suatu kebutuhan dan tuntutan bagi para pemakai jasa pelayanan kesehatan dan apabila berhasil terpenuhi, maka akan dapat menimbulkan rasa puas terhadap penyelenggara pelayanan kesehatan (Pohan, 2007).<sup>31</sup>

Mutu adalah tingkat dimana pelayanan kesehatan pasien ditingkatkan mendekati hasil yang diharapkan dan mengurangi faktor-faktor yang tidak diinginkan. Mutu adalah gambaran total sifat dari suatu produk atau jasa pelayanan yang berhubungan dengan kemampuan untuk memberikan kebutuhan kepuasan. Mutu pelayanan kesehatan adalah kesesuaian antara pelayanan kesehatan yang diberikan dengan kebutuhan yang memuaskan pasien atau sesuai dengan ketentuan standart pelayanan. Pelayanan

---

<sup>30</sup>Aida Andriani, “Hubungan Mutu Pelayanan Kesehatan dengan Kepuasan Pasien di Ruang Poliklinik Umum Puskesmas Bukittinggi”, *Journal Endurance*, February 2017

<sup>31</sup>Siti Hartina Damopolii, dkk, Hubungan Antara Mutu Jasa Pelayanan Kesehatan dengan Kepuasan Pasien Rawat Inap di RS Bhayangkara TK III Manado, *Jurnal Kesmas*, Vol. 7, 2018.

kesehatan bermutu adalah suatu layanan yang dibutuhkan, dalam hal ini ditentukan oleh profesi layanan kesehatan, dan sekaligus diinginkan baik oleh pasien ataupun masyarakat.

a) Kebutuhan pelanggan layanan kesehatan

- (1) Kebutuhan terhadap akses pelayanan kesehatan, artinya kemudahan dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang dibutuhkan.
- (2) Kebutuhan terhadap layanan yang tepat waktu, artinya tingkat ketersediaan layanan kesehatan pada saat dibutuhkan.
- (3) Kebutuhan terhadap layanan kesehatan yang efisien dan efektif, artinya biaya layanan kesehatan dapat terjangkau.
- (4) Kebutuhan layanan kesehatan yang tepat dan layak, artinya layanan yang diberikan sesuai dengan kebutuhan pasien.

b) Cara mengukur mutu

Banyak cara pikir yang dapat digunakan untuk mengukur mutu, menurut Donabedian mengusulkan tiga kategori penggolongan layanan kesehatan, yaitu:

(1) Standart struktur

Yaitu standart yang menjelaskan peraturan sistem kadang kadang disebut juga sebagai masukan atau struktur. Yang termasuk didalam standart struktur yang hubungan organisasi, misi organisasi, kewenangan, komite komite, personel,

peralatan gedung, rekam medik, keuangan, pembekalan obat, dan fasilitas.

(2) Standart proses

Yaitu sesuatu yang menyangkut semua aspek pelaksanaan kegiatan layanan kesehatan, melakukan prosedur, dan kebijaksanaan yang termasuk didalam standart proses yaitu apa yang harus dilakukan, bagaimana melakukannya dan bagaimana sistem bekerja

(3) Standart keluaran

Yaitu hasil akhir atau akibat dari layanan kesehatan. Dalam standart keluaran ini dapat menunjukkan apakah layanan kesehatan berhasil atau gagal.

## **E. Puskesmas**

### **1. Pengertian puskesmas**

Salah satu upaya dalam pembangunan kesehatan adalah peningkatan mutu pelayanan (Tjiptono, 2007). Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) sebagai sarana pelayanan kesehatan terdepan bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan primer.<sup>32</sup>

Puskemas merupakan unit pelaksana teknis kesehatan di bawah supervisi Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota. Secara umum, mereka harus memberikan pelayanan preventif, promotif, kuratif sampai dengan

---

<sup>32</sup>Puteri Fannya, dkk, "Analisis Mutu Pelayanan Puskesmas Kota Padang Menggunakan Teknik Importance-Performance Analysis", *Jurnal Kesehatan Medika Saintika*, Vol. 9, 2018

rehabilitatif baik melalui Upaya Kesehatan Perorangan (UKP) atau Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM). Puskesmas dapat memberikan pelayanan rawat inap selain pelayanan rawat jalan. Untuk dapat memberikan pelayanan yang baik tentunya selalu diusahakan adanya peningkatan kualitas layanan guna mencapai derajat kesehatan yang optimal bagi seluruh masyarakat<sup>33</sup>

Puskesmas adalah pengemangan pembinaan dan pelayanan sekaligus merupakan pos pelayanan terdepan dalam pelayanan pembangunan kesehatan masyarakat yang menyelenggarakan kegiatan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan pada masyarakat yang bertempat tinggal dalam wilayah tertentu.<sup>34</sup> Fase Persiapan Pembangunan dibidang kesehatan, yaitu akhir tahun 1960-an, ditandai dengan suatu inovasi yang fundamental dan monumental berupa dicetuskannya pembentukan pusat kesehatan masyarakat di kecamatan-kecamatan (Departemen Kesehatan, 1995). Semula, pelayanan kesehatan dasar kepada masyarakat diselenggarakan melalui berbagai bentuk sarana seperti Balai Pengobatan (BP), Balai Kesehatan ibu dan anak (BKIA), Klinik KB, dan lain-lain. Hal ini dirasakan kurang efisien dan efektif, sehingga dalam Rapat Kerja Kesehatan Nasional (Rakerkesnas) tahun 1968 ditetapkan

---

<sup>33</sup>Sri Irmawati, dkk, "Kualitas Pelayanan Kesehatan Di Puskesmas Sangurara Kecamatan Tatanga Kota Palu", *Jurnal Katalogis*, vol. 5, 1 januari 2017.

<sup>34</sup>Departemen Kesehatan Republik Indonesia 2001. Jakarta: Direktorat Jendral Bina Kesehatan Masyarakat.

penyatuan dari semua pelayanan kesehatan dasar tersebut ke dalam satu lembaga yang disebut Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas).<sup>35</sup>

## **2.Kedudukan Puskesmas**

Secara nasional ditetapkan bahwa standart wilayah kerja Puskesmas adalah satu kecamatan. Tetapi apabila disuatu kecamatan terdapat lebih dari satu Puskesmas, maka tanggung jawab wilayah kerja dibagi diantara Puskesmas tersebut, dengan memerhatikan keutuhan konsep wilayah (desa/kelurahan atau RukunWarga). Masing-masing Puskesmas tersebut secara operasional bertanggung jawab langsung kepada Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota.<sup>36</sup>

a. Kedudukan puskesmas memiliki beberapa kedudukan yaitu:

1. Kedudukan dalam bidang administrasi

Yaitu puskesmas merupakan perakat Pemda atau Kota dan tanggung jawab langsung baik secara teknis, medis maupun secara administratif kepada dinas kesehatan kota.

2. Dalam hirarki pelayanan kesehatan

Yaitu sesuai dengan SKN maka puskesmas berkedudukan sebagai tingkat fasilitas keesehatan pertama.

b. Fungsi puskesmas memiliki beberapa fungsi yaitu:

1. Sebagai pusat pengembangan kesehatan masyarakat diwilayah kerjanya.

---

<sup>35</sup>Hartono Bambang,2010,*Promosi Kesehatan di Puskesmas dan Rumah Sakit*,Penerbt Rineka Cipta,Jakarta, hlm31

<sup>36</sup>

2. Membina peran serta masyarakat di wilayah kerjanya dalam rangka meningkatkan hidup sehat.
  3. Memberikan kesehatan secara menyeluruh kepada masyarakat di wilayah kerjanya.
- c. Upaya pelayanan kesehatan puskesmas dalam SKN disebutkan bahwa upaya pelayanan kesehatan dilaksanakan berdasarkan suatu bentuk atau pola upaya pelayanan kesehatan puskesmas, peran serta masyarakat dan rujukan upaya kesehatan. Puskesmas mempunyai program program kesehatan dasar, yaitu :
1. Promosi kesehatan (Promkes)
  2. Kesehatan lingkungan (Kesling)
  3. Kesehatan ibu dan anak (KIA) termasuk KB
  4. Perbaikan Gizi
  5. Pemberantasan penyakit menular (P2M)
  6. Pengobatan

### **3. Fungsi Puskesmas Dalam Masyarakat**

Pembangunan kesehatan adalah penyelenggaraan upaya kesehatan oleh bangsa Indonesia, untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang, agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Penanggung jawab utama penyelenggaraan seluruh upaya pembangunan kesehatan di wilayah

Kabupaten/Kota. Sedangkan Puskesmas bertanggung jawab hanya untuk sebagian upaya pembangunan kesehatan yang dibebankan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota sesuai dengan kemampuannya. Tujuan pembangunan kesehatan yang diselenggarakan oleh Puskesmas adalah mendukung tercapainya tujuan pembangunan kesehatan nasional. Yakni meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang yang bertempat tinggal di wilayah kerja Puskesmas, agar terwujud derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Untuk mencapai tujuan tersebut, ditetapkan tiga fungsi yang harus diperankan oleh Puskesmas, yaitu:

- a. Puskesmas merupakan pusat penggerak pembangunan berwawasan kesehatan.
- b. Puskesmas merupakan pusat pemberdayaan masyarakat.
- c. Puskesmas merupakan pusat pelayanan kesehatan strata pertama, yang terdiri atas pelayanan kesehatan individu dan pelayanan kesehatan masyarakat.

#### **4. Pengawasan Puskesmas**

Dalam rangka penegakkan ketentuan-ketentuan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan praktik kedokteran maka pemerintah perlu melakukan pembinaan dan pengawasan, penyidikan, serta membentuk badan-badan, lembaga dan/atau majelis yang berkaitan dengan

petugas yang melakukan penegakan di bidang penyelenggaraan praktik kedokteran.<sup>37</sup>

Kementrian yang bertanggung jawab di bidang kesehatan harus melakukan pengawasan terhadap masyarakat dan setiap penyelenggara kegiatan yang berhubungan dengan sumber daya di bidang kesehatan dan upaya pelaksanaan kesehatan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan dapat mendelegasikan kepada lembaga pemerintah non kementerian, kepada dinas propinsi, dan kabupaten/kota yang tugas pokok dan fungsinya di bidang kesehatan dan upaya kesehatan. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana tersebut diatas, tenaga pengawas mempunyai fungsi:

- a. Memasuki setiap tempat yang diduga digunakan dalam kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan upaya kesehatan;
- b. Memeriksa perizinan yang dimiliki oleh tenaga kesehatan dan fasilitas kesehatan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tenaga pengawas harus dilengkapi dengan tanda pengenal dan surat perintah pemeriksaan. Untuk itu setiap orang yang akan diperiksa oleh tenaga pengawas mempunyai hak untuk menolak pemeriksaan, jika tenaga pengawas tidak dilengkapi dengan tanda pengenal.

---

<sup>37</sup>Asyhadie Zaeni, 2017, *Aspek aspek hukum kesehatan di indonesia*, Rajawali Pers, Depok, hlm159

Apabila hasil pemeriksaan menunjukkan adanya dugaan atau patut diduga adanya pelanggaran hukum dibidang kesehatan, tenaga pengawas wajib melaporkan kepada penyidik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di samping itu Menteri Kesehatan dapat mengambil tindakan administratif terhadap tenaga kesehatan dan fasilitas pelayanan kesehatan yang melanggar ketentuan yang di atur dalam Undang-Undang Kesehatan. Kewenangan untuk mengambil tindakan administratif ini dapat didelegasikan kepala dinas provinsi atau kabupaten/kota yang tugas pokok dan fungsinya dibidang kesehatan. Tindakan administratif tersebut dapat berupa:

- a. Peringatan secara tertulis
- b. Pencabutan izin sementara atau izin tetap.

## **5. Badan Pertimbangan Kesehatan**

Mengenai Badan Pertimbangan Kesehatan diatur mulai Pasal 175 dan seterusnya dari UU No. 36 Tahun 2009 tentang kesehatan. Dalam Pasal 175 ditentukan bahwa Badan pertimbangan kesehatan merupakan badan independen, yang memiliki tugas, fungsi, dan wewenang di bidang kesehatan.

Badan Pertimbangan Kesehatan berkedudukan di pusat dan daerah. Badan Pertimbangan daerah Kesehatan Pusat dinamakan Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional (selanjutnya disingkat BPKN)

berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia. Sedangkan Badan Pertimbangan Kesehatan Daerah (selanjutnya disingkat BPKD) berkedudukan di provinsi dan kabupaten/kota. Kedudukan BPKN dan BPKD berada sampai pada tingkat kecamatan.

BPKN dan BPKD berperan membantu pemerintah dan masyarakat dalam bidang kesehatan sesuai dengan lingkup tugas masing-masing antara lain:

- a. Menginventarisasi masalah melalui penelaahan terhadap berbagai informasi dan data yang relevan atau berpengaruh terhadap proses pembangunan kesehatan;
- b. Memberikan masukan kepada pemerintah tentang sasaran pembangunan kesehatan selama kurun waktu 5 (lima) tahun;
- c. Menyusun strategi pencapaian dan prioritas kegiatan pembangunan kesehatan;
- d. Memberikan masukan kepada pemerintah dalam pengidentifikasian dan penggerakan sumber daya untuk pembangunan kesehatan;
- e. Melakukan advokasi tentang alokasi dan penggunaan dana dari semua sumber agar pemanfaatannya efektif, efisien, dan sesuai dengan strategi yang ditetapkan;
- f. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan kesehatan; dan

g. Merumuskan dan mengusulkan tindakan korektif yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan pembangunan kesehatan yang menyimpang (Pasal 77 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan).

#### Penyidikan

Selain penyidikan polisi negara republik indonesia, pejabat pegawai negeri sipil tertentu dilingkungan pemerintahan yang menyelenggarakan urusan dibidang kesehatan juga diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang hukum acara pidana untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang kesehatan.

Penyidik pegawai negeri sipil tersebut berwenang:

- (1) Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana dibidang kesehatan
- (2) Melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana dibidang kesehatan ;
- (3) Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana dibidang kesehatan;
- (4) Melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang kesehatan;
- (5) Melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana dibidang kesehatan ;

- (6) Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dibidang kesehatan;
- (7) Menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan adanya tindak pidana di bidang kesehatan.