

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Dalam perkembangan konsep negara hukum di masa sekarang, telah membawa kepada konsep negara kesejahteraan yang erat kaitannya dengan peranan hukum administrasi negara. Hal ini dikarenakan dalam konsep negara kesejahteraan peran negara dan pemerintah semakin dominan.⁹⁰ Tujuan yang ingin dicapai adalah memberikan kesejahteraan bagi warganya. Agar tujuan ini bisa tercapai, maka dalam menggerakkan roda penyelenggaraan diperlukan perangkat yang sesuai dengan tujuan dan wewenang masing-masing, seperti yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven bahwa badan-badan negara tanpa hukum tata negara itu lumpuh bagaikan sayap, karena badan-badan itu tidak mempunyai wewenang sehingga keadaannya tidak menentu. Sebaliknya badan-badan negara tanpa adanya hukum administrasi negara menjadi bebas tanpa batas, karena mereka dapat berbuat menurut apa yang mereka inginkan.⁹¹

Pada dasarnya negara kesejahteraan mengacu pada peran negara yang aktif mengelola dan mengorganisasi perekonomian, yang didalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya. Secara umum suatu negara bisa

⁹⁰ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Nuansa Cendikia, Bandung, hlm. 53.

⁹¹ *Ibid*

digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utama yaitu.⁹²

1. *Social citizenship*
2. *Full democracy*
3. *Modern industrial relation system*
4. *Right to education and the expansion of modern mass education system*

Keempat hal tersebut dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahkan hak-hak sosial pada warganya. Hak sosial ini mendapatkan jaminan selayaknya hak atas properti serta diberikan berdasarkan basis kewargaan dan bukan atas dasar kinerja.

Seiring dengan perkembangan pemerintahan, ajaran negara hukum yang dianut khususnya setelah perang dunia kedua adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* (negara penjaga malam). Dalam *legal state* ada prinsip pembatasan atas peran negara dan pemerintah dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial. Akibatnya negara akhirnya akan menyengsarakan rakyatnya⁹³. Sebagai reaksi atas keadaan ini, muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang memiliki tanggung jawab terhadap keadaan warga negaranya termasuk dalam

⁹² *Ibid*, hlm.54

⁹³ *Ibid*, hlm.55.

kesejahteraan yang kemudian dikenal dengan konsep *welfare state*. Ciri-ciri atau persyaratan negara hukum yang baru atau *welfare state* ini sebagai berikut:⁹⁴

1. Perlindungan konstitusional dalam hak asasi bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin itu
2. Badan kehakiman yang bebas.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
5. Kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi dan berposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Dengan campur tangan negara terhadap kehidupan sosial masyarakat, maka jangkauan kerja pemerintah semakin luas, terlebih lagi tidak semua kehidupan masyarakat diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Itu artinya bagi negara yang dalam hal ini adalah administrasi negara, memiliki suatu konsekuensi yang khusus sebagaimana yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke IV, dimana untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa:

1. Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa (warga negara) Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia.
2. Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum.
3. Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

⁹⁴SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm.46.

Dari uraian di atas jelas bahwa, pemerintah wajib berusaha memberikan perlindungan kepada masyarakat baik dalam bidang politik maupun dalam bidang sosial dan ekonomi. Berkaitan dengan hal ini, maka rumah sakit yang merupakan sebuah organisasi pelayanan kesehatan melalui layanan berkenaan dengan manusia secara langsung, sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit Pasal 1 bahwa rumah sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat.

Rumah sakit merupakan organisasi pelayanan jasa yang mempunyai kespesifikan dalam hal sumber daya manusia, sarana prasarana dan peralatan yang dipakai sehingga rumah sakit dikatakan sebagai organisasi yang padat modal, padat sumber daya manusia, padat teknologi dan ilmu pengetahuan serta padat regulasi. Kompleksitas pelayanan di rumah sakit membutuhkan penjaminan mutu dan keamanan pelayanan di rumah sakit yang ditetapkan dalam bentuk akreditasi. Rumah sakit wajib melakukan akreditasi dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan secara berkala.⁹⁵

Dalam ensiklopedi nasional akreditasi adalah suatu pengakuan yang diberikan oleh pemerintah untuk suatu lembaga atau institusi.⁹⁶ Tujuan akreditasi rumah sakit menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 12 Tahun 2012 tentang

⁹⁵ Sk. Poerwani dan Evle Sopacua, *Akreditasi Sebagai Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Rumah Sakit*, Buletin Penelitian Sistem Kesehatan - Vol. 9 No. 3 Juli 2006, hlm.120

⁹⁶ Delta Pamungkas, *Pengertian Akreditasi*, <https://id.wikipedia.org/wiki/Akreditasi>, diakses Tanggal 18 Oktober 2016

Akreditasi Rumah Sakit Pasal 2 menjelaskan bahwa akreditasi rumah sakit bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan rumah sakit, meningkatkan keselamatan pasien rumah sakit, meningkatkan perlindungan bagi pasien, masyarakat, sumber daya manusia rumah sakit dan rumah sakit sebagai institusi dan mendukung program pemerintah di bidang kesehatan.

Pada dasarnya tujuan utama akreditasi rumah sakit adalah agar kualitas pelayanan yang diberikan terintegrasi dan menjadi budaya sistem pelayanan di rumah sakit. Secara khusus tujuan kegiatan akreditasi adalah:⁹⁷

1. Memperoleh gambaran seberapa jauh rumah sakit di Indonesia telah memenuhi berbagai standar yang ditentukan sehingga mutu pelayanan rumah sakit dapat dipertanggungjawabkan.
2. Memberikan pengakuan dan penghargaan kepada rumah sakit yang telah mencapai tingkat pelayanan kesehatan sesuai dengan standar yang ditetapkan.
3. Memberikan jaminan kepada petugas rumah sakit bahwa semua fasilitas, tenaga, dan lingkungan diperlukan tersedia sehingga dapat mendukung upaya penyembuhan dan pengobatan dengan sebaik-baiknya.
4. Memberikan jaminan dan kepuasan kepada individu, keluarga dan masyarakat sebagai pelanggan bahwa pelayanan yang diberikan oleh rumah sakit diselenggarakan sebaik mungkin.

⁹⁷ Sk. Poerwani dan Evle Sopacua, *Op Cit*, hlm.126

Dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kesehatan yang dilakukan di rumah sakit, maka Kementerian Kesehatan melalui Surat Keputusan No. 436/Menkes/SK/VI/1993 menetapkan bahwa semua rumah sakit di Indonesia wajib melaksanakan standar pelayanan rumah sakit dan pelayanan medis. Di samping itu Undang-Undang Nomor. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit Pasal 40 bagian ketiga juga menyebutkan bahwa semua rumah sakit di Indonesia wajib melakukan akreditasi dimana diharapkan mutu rumah sakit semakin meningkat, mutu pelayanan yang diberikan oleh masing-masing profesi sangat menentukan kelangsungan hidup rumah sakit.

Selanjutnya mengenai akreditasi rumah sakit diberikan oleh lembaga independen penyelenggara akreditasi yang ditetapkan oleh menteri, setelah dinilai bahwa rumah sakit itu memenuhi standar pelayanan rumah sakit yang berlaku untuk meningkatkan mutu pelayanan rumah sakit secara berkesinambungan. Lembaga independen penyelenggara akreditasi dapat berasal dari dalam maupun luar negeri. Hal ini tercantum dalam Pasal 13 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit yang menjelaskan bahwa:

- (1) Akreditasi hanya dapat dilakukan oleh lembaga independen penyelenggara Akreditasi yang ditetapkan oleh Menteri.
- (2) Lembaga independen penyelenggara Akreditasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari dalam maupun luar negeri.

- (3) Lembaga independen penyelenggara Akreditasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat mandiri dalam proses pelaksanaan, pengambilan keputusan dan penerbitan sertifikat status Akreditasi.

Salah satu lembaga independen yang ditunjuk oleh pemerintah adalah Komisi Akreditasi Rumah Sakit (KARS) merupakan lembaga independen dalam negeri, sedangkan *Joint Commission International (JCI)* merupakan lembaga akreditasi luar negeri yang dapat menyelenggarakan akreditasi rumah sakit di Indonesia. Akreditasi rumah sakit yang diselenggarakan oleh pemerintah sejak tahun 2012 menuju standar akreditasi internasional. Standar akreditasi ini mengacu pada *International Principles for Healthcare Standards, A Framework of requirement for standards, 3rd Edition Tahun 2007*, *Joint Commission International Accreditation Standards for Hospitals 4th Edition Tahun 2011*, Instrumen akreditasi rumah sakit tahun 2007 dan dilengkapi dengan muatan lokal berupa program prioritas nasional yang berupa program *Millenium Development Goals (MDG's)* meliputi Pelayanan *Obstetri Neonatal Emergency Komprehensif (PONEK)*, *Human Immunodeficiency Virus (HIV)* dan *Tuberkulosis (TB)*, *Directly Observed Treatment Short-course (DOTS)* serta standar-standar yang berlaku di Kementerian Kesehatan RI.

Kebijakan akreditasi rumah sakit di Indonesia telah lama dilaksanakan sebelum versi Tahun 2012.⁹⁸ Sejak Tahun 1995, yang dimulai hanya 5 (lima) pelayanan dan pada tahun 1998 berkembang menjadi 12 (dua belas) pelayanan, selanjutnya pada

⁹⁸ Departemen Kesehatan Republik Indonesia, 1996. *Pedoman Akreditasi Rumah sakit di Indonesia*, Jakarta, hlm 2

tahun 2002 menjadi 16 pelayanan.⁹⁹ Akreditasi dengan sistem ini dinilai tidak komprehensif karena rumah sakit dapat memilih akreditasi untuk 5 (lima), 12 (dua belas) atau 16 (enam belas) pelayanan, sehingga standar mutu rumah sakit dapat berbeda tergantung berapa pelayanan akreditasi yang diikuti. Dalam akreditasi versi 2012 disempurnakan menjadi lebih baik, komprehensif dimana standar penilaian tidak berdiri sendiri tetapi mencakup kesinambungan layanan dari setiap pelayanan yang ada di rumah sakit.¹⁰⁰

Akreditasi rumah sakit diberikan oleh pemerintah pada manajemen rumah sakit dan wajib dilakukan setiap 3 (tiga) tahun sekali, hal ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit Pasal 40 Ayat (1) yang menjelaskan bahwa dalam upaya peningkatan mutu pelayanan rumah sakit wajib dilakukan akreditasi secara berkala minimal 3 (tiga) tahun sekali. Akreditasi wajib bagi semua rumah sakit baik rumah sakit publik/pemerintah maupun rumah sakit privat/swasta /Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Data dari Komisi Akreditasi Rumah Sakit (KARS) pada Tahun 2020 tercatat baru 535 rumah sakit yang terakreditasi secara nasional dari 2.424 rumah sakit yang terdaftar di Indonesia. Jumlah rumah sakit yang belum terakreditasi yaitu 1.889 rumah sakit. Secara proporsi baru 22 % rumah sakit yang terakreditasi di Indonesia. Target yang telah direncanakan Kementerian Kesehatan RI pada Tahun 2019 yaitu

⁹⁹ *Ibid*, hlm 3

¹⁰⁰ Departemen Kesehatan Republik Indonesia, 2005. *Indikator Kinerja Rumah Sakit*, Dirjen Pelayanan Medik dan gigi spesialistik. Direktorat pelayanan Keperawatan Depkes RI, Jakarta, hlm 4

rumah sakit yang terakreditasi mencapai 60% dan target pada Tahun 2020, akreditasi rumah sakit mencapai 90%.¹⁰¹

Hal tersebut menunjukkan bahwa, rumah sakit yang terakreditasi kurang dari 90% pada Tahun 2019 atau dapat diartikan tidak tercapainya target Kementerian Kesehatan. Pencapaian target bukan hal yang mudah untuk dilakukan tanpa adanya komitmen dari pemilik rumah sakit untuk diakreditasi. Komitmen muncul dari pengetahuan mengenai akreditasi. Pengetahuan atau kognitif merupakan domain yang penting untuk terbentuknya tindakan seseorang yang dimana ada lima tingkatan pengetahuan yaitu tahu, memahami, aplikasi, analisis dan evaluasi.

Berkaitan dengan hal tersebut, di Kota Pariaman terdapat 3 rumah sakit yaitu Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Pariaman, Rumah Sakit Aisyiah dan Rumah Sakit Sayang Ibu. Adapun Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Pariaman, Rumah Sakit Aisyiah sudah terakreditasi, namun Rumah Sakit Sayang Ibu sampai saat ini belum terakreditasi. Mengingat sangat pentingnya akreditasi bagi sebuah rumah sakit yaitu sebagai alat untuk menentukan apakah rumah sakit tersebut memenuhi standar yang dirancang untuk memperbaiki keselamatan dan mutu pelayanan, dimana standar akreditasi sifatnya berupa suatu persyaratan yang optimal dan dapat dicapai.¹⁰² Akreditasi menunjukkan komitmen nyata sebuah rumah sakit untuk meningkatkan keselamatan dan kualitas asuhan pasien, memastikan bahwa lingkungan pelayanannya aman dan rumah sakit senantiasa berupaya mengurangi risiko bagi para

¹⁰¹Ety Hastuti, *Akreditasi Wajib Bagi Rumah Sakit di Indonesia*, <http://www.kompasiana.com>, diakses Tanggal 16 Oktober 2020

¹⁰² Praminto Nugroho, *Pentingnya Akreditasi Rumah Sakit*, <http://rsudharjono.ponorogo.go.id>, diakses Tanggal 18 Oktober 2016

pasien dan staf rumah sakit. Dengan demikian akreditasi diperlukan sebagai cara efektif untuk mengevaluasi mutu suatu rumah sakit dan sekaligus berperan sebagai sarana manajemen.

Kondisi Rumah Sakit Sayang Ibu yang menjadi satu-satunya rumah sakit yang belum terakreditasi di Kota Pariaman membuat rumah sakit tersebut belum sepenuhnya mendapatkan pengakuan dari pemerintah terhadap standar dan mutu pelayanan yang diberikan oleh Rumah Sakit Sayang Ibu. Atas dasar pemikiran ini, maka hal ini sangat penting untuk dikaji, sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **Implementasi Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit (Studi Kasus Rumah Sakit Sayang Ibu di Kota Pariaman)**

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Rumah Sakit Sayang Ibu telah memenuhi standar Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit?
2. Upaya-upaya apakah yang dilakukan Rumah Sakit Sayang Ibu untuk memenuhi standar Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit?
3. Bagaimanakah implikasi Rumah Sakit Sayang Ibu yang tidak memenuhi standar Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah Rumah Sakit Sayang Ibu telah memenuhi standar Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya-upaya yang dilakukan Rumah Sakit Sayang Ibu untuk memenuhi standar Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi Rumah Sakit Sayang Ibu yang tidak memenuhi standar Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu hukum dalam kaitannya dengan implementasi Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit.
 - b. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi penyempurnaan perangkat peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan akreditasi rumah sakit.
2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan agar dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi rumah sakit mengenai standarisasi rumah sakit yang berkaitan dengan

Implementasi Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang akreditasi rumah sakit. Di samping itu penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat umum agar dapat mengetahui standar pelayanan kesehatan sebuah rumah sakit.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Dalam negara hukum modern, tugas kewenangan pemerintah tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Munculnya konsep itu membawa konsekuensi terhadap peranan pemerintah dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakatnya menjadi lebih dominan.

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini tertuang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen ketiga Pasal 1 Ayat (3). Makna negara hukum di sini adalah pernyataan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai konsekuensi bahwa dalam menjalankan dan menegakkan hukum untuk menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan serta kesejahteraan bagi warga negara. Dengan demikian negara hukum harus memenuhi beberapa unsur antara lain sebagai berikut¹⁰³:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

¹⁰³ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.3.

Berkaitan dengan unsur di atas, adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (HAM), dapat diartikan bahwa Negara Indonesia mempunyai kewajiban untuk memenuhi dan melindungi warga negaranya. Perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan salah satu unsur dalam negara hukum seperti yang dinyatakan oleh John Locke bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak yang kodrati sehingga perlu untuk dilindungi. Oleh karenanya, tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya. Hak ini sifatnya sangat mendasar (fundamental) bagi hidup dan kehidupan manusia dan merupakan hak kodrati yang tidak bisa terlepas dari kehidupan manusia.¹⁰⁴

Adapun menurut teori A.V. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* sebagai berikut¹⁰⁵:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Nur Basuki Minarno menyatakan "*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staat-en administratief*

¹⁰⁴ Mansyur Effendi, 1994, *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.3.

¹⁰⁵ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm.3-4.

recht” dari pernyataan dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi.¹⁰⁶

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *authority* dalam bahasa Inggris dan *bevoegdheid* dalam bahasa Belanda.¹⁰⁷ Nur Basuki Minarno mengutip pengertian *Authority* (wewenang) menurut *Black’s Law Dictionary* yaitu sebagai *legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*” (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).¹⁰⁸

Menurut Prajudi Atmosudirjo pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif (administratif). Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat

¹⁰⁶ Nur Basuki Minarno, 2009, *Penyalahgunaan wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hlm 65.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.¹⁰⁹

Menurut Philipus M.Hadjon, setiap tindakan pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.¹¹⁰

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan kewenangan untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu, yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹¹¹

Pada delegasi, sebagaimana pendapat J.B.J.M Ten Berge yang dikutip oleh Nur Basuki Minarno, dinyatakan bahwa suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan lain. Dalam Hukum Administrasi Belanda telah merumuskan pengertian delegasi dalam *Wet* Belanda yang terkenal dengan singkatan AWB (*Algemene Wet Bestuurrecht*) dalam Pasal 103 AWB delegasi

¹⁰⁹ Prajudi Atmosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 29.

¹¹⁰ Philipus M.Hadjon, 1998, *Tentang Wewenang*, Penataran Hukum Administrasi Tahun 1997/1998, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm 2.

¹¹¹ *Ibid*, hlm 70

diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat *besluit*) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain, wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.¹¹² Adapun mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian kewenangan, pejabat yang diberi mandat (mandataris) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans).¹¹³

Lebih lanjut Nur Basuki Minarno mengutip pendapat Stroink dan Steenbeek yang mengatakan bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atribusi kepada orang lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang, dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal) yang ada hanyalah hubungan internal.¹¹⁴

Untuk menjelaskan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, Nur Basuki Minarno mengutip pendapat J.G Brouwer yang menyatakan bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen, kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan, dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ

¹¹² Nur Basuki Minarno, *Op.Cit* , hlm 71.

¹¹³ *Ibid*, hlm 74.

¹¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1997, hlm 74-75.

lainnya, sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Sedangkan mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Abdul Rasyid Thalid mengutip pendapat Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat, atau organ (institusi) pemerintah dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya, tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.¹¹⁵

Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa dalam hukum administrasi negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan hukum.¹¹⁶ Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu: 1. pengaruh, 2. dasar hukum dan 3. konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar

¹¹⁵F.A.M. Stroik dalam Abdul Rasyid Thalid, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm, 219.

¹¹⁶ Philipus M Hadjon, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Surabaya, hlm 10-11

hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (untuk semua jenis wewenang dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹¹⁷

Berkaitan dengan implementasi Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit, maka diperlukan teori-teori sosiologi hukum. Pemaparan berkaitan dengan teori sosiologi hukum ini dikaitkan dengan fakta-fakta yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat. Dengan kata lain teori sosiologi hukum bersifat komprehensif yang memberikan penjelasan terhadap suatu fakta-fakta yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat, salah satu tokohnya adalah Lawrence M Friedman sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo bahwa dalam sistem hukum, hukum tidak layak hanya dibicarakan dari segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga dari segi kultur¹¹⁸.

1. Segi struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Segi ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
2. Segi substantif yaitu sebagai output dari sistem hukum berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun diatur.
3. Segi kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang memengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman

¹¹⁷ *Ibid*

¹¹⁸ Lawrence M. Friedman dalam Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.154

disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Hukum juga dilihat sebagai suatu institusi sosial, dengan mengidentifikasi hukum yang demikian itu, maka bisa mengamati hukum lebih daripada suatu sistem peraturan belaka, melainkan juga bagaimana menjalankan fungsi-fungsi sosial dalam masyarakat, seperti mengintegrasikan perilaku dan kepentingan para anggota masyarakat. Hukum bukanlah suatu institusi yang statis. Hukum juga mengalami perkembangan dan adanya hubungan timbal balik antara hukum dan masyarakat.

Penganut teori sosiologi hukum selanjutnya adalah Eugen Ehrlich dengan teorinya *living law* dimana dalam teori ini terjadi pembedaan antara hukum positif dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat yang memandang hukum sebagai kenyataan (*law of fact*) yaitu hukum sebagai gejala masyarakat. Sejalan dengan ini Von Savigny juga menyatakan bahwa pusat perkembangan dari hukum itu bukan terletak pada badan-badan legislatif ataupun ilmu hukum, tetapi terletak di dalam masyarakat itu, sendiri. Jadi dapat dikatakan bahwa keberhasilan suatu hukum dan hukum bukan semata-mata pada pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan saja tapi juga memahami hukum yang hidup di dalam suatu masyarakat.

Selanjutnya Lon L. Fuller seorang ahli yang mempunyai pemikiran tentang hukum alam melihat bahwa hubungan antara hukum dan moralitas sebagai suatu keharusan untuk dibicarakan. Tetapi berbeda dengan para naturalis sebelumnya, Fuller tidak berpendapat bahwa

sistem hukum itu harus sesuai dengan suatu tuntutan moralitas tertentu atau diukur dari suatu standard yang berasal dari luar sistem itu. Berbeda dengan pendapat tersebut, Fuller mendalilkan bahwa peraturan-peraturan hukum itu perlu tunduk pada *internal morality*.¹¹⁹

Oleh karena dalam studi ini termasuk ke dalam penelitian yang yuridis-sosiologis, tentu tidak terlepas dari analisis-analisis teori sosiologi hukum itu sendiri. Untuk itu dari berbagai teori sosiologi hukum yang telah diuraikan di atas, maka teori sosiologi hukum yang dipakai sebagai pisau analisisnya adalah teori dari Lawrence M. Friedman.

2. Kerangka Konseptual

Selain didukung dengan kerangka teoritis, penulisan ini juga didukung oleh kerangka konseptual yang merumuskan definisi – definisi tertentu yang berhubungan dengan judul yang diangkat, yang dijabarkan sebagai berikut :

a. Implementasi

Dalam rangka mengetahui dan memahami makna, maksud serta substansi dalam penelitian ini secara proporsional, maka pengkajian tentang Implementasi Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 tentang Akreditasi Rumah Sakit perlu dikemukakan kerangka konseptual.

Pada dasarnya, tahapan implementasi dari suatu kebijakan merupakan tahap-tahap yang krusial, karena tahapan tersebut akan menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Tahapan implementasi perlu

¹¹⁹ Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti Bandung, hlm..282

dipersiapkan dengan baik, terutama pada tahap perumusan dan pembuatan kebijakan¹²⁰.

Implementasi merupakan suatu kebijakan yang secara konseptual biasa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya (alam, manusia maupun biaya) dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang diputuskan dalam kebijakan menjadi pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan seperti diamanatkan dalam kebijakan yang telah diambil sebelumnya. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah suatu kebijakan diputuskan.¹²¹

Tahapan tersebut tentu saja melibatkan seluruh *stakeholders* yang ada, baik sektor swasta maupun publik secara kelompok maupun individual. Implementasi kebijakan meliputi tiga unsur yakni tindakan yang diambil oleh badan atau lembaga administratif, tindakan yang mencerminkan ketaatan kelompok target serta jejaring sosial politik dan ekonomi yang memengaruhi tindakan para *stakeholders* tersebut. Interaksi ketiga unsur tersebut pada akhirnya akan menimbulkan dampak, baik dampak yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan.

¹²⁰Getok Tular, *Konsep Implementasi Kebijakan Publik*, dalam <http://hykurniawan.wordpress.com>, diakses Tanggal 31 Oktober 2016.

¹²¹*Ibid*

Hasil akhir implementasi kebijakan paling tidak terwujud dalam beberapa indikator yakni hasil (*output*) yang biasanya terwujud dalam bentuk konkret semisal dokumen, jalan, orang, lembaga, keluaran (*outcome*) yang biasanya berwujud rumusan target semisal tercapainya pengertian masyarakat atau lembaga, manfaat (*benefit*) yang wujudnya beragam, dampak (*impact*) baik yang diinginkan maupun yang tak diinginkan serta kelompok target baik individu maupun kelompok.

b. Akreditasi

Dalam Permenkes Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Akreditasi Rumah Sakit Pasal 1 angka 1 menjelaskan bahwa Akreditasi Rumah Sakit, selanjutnya disebut Akreditasi adalah pengakuan terhadap Rumah Sakit yang diberikan oleh lembaga independen penyelenggara akreditasi yang ditetapkan oleh Menteri, setelah dinilai bahwa Rumah Sakit itu memenuhi Standar Pelayanan Rumah Sakit yang berlaku untuk meningkatkan mutu pelayanan Rumah Sakit secara berkesinambungan.

Suatu pengakuan publik melalui suatu badan nasional akreditasi rumah sakit atas prestasi rumah sakit dalam memenuhi standar akreditasi yang dibuktikan melalui suatu asesmen pakar eksternal yang independen.¹²² Menurut M. Mastuhu, akreditasi merupakan kebalikan arah evaluasi diri yang dimaksud dengan evaluasi diri disini adalah penilaian dari pihak luar dalam rangka memberikan pengakuan terhadap mutu

¹²² Reddit, *Akreditasi Rumah Sakit*, <https://akreditasi2007.wordpress.com>, diakses Tanggal 18 Oktober 2016

rumah sakit yang diselenggarakan. Jadi dengan singkat dapat dikatakan bahwa akreditasi adalah penilaian jenjang kualifikasi mutu rumah sakit oleh pemerintah. Pengakuan tersebut hasil dari akreditasi mempunyai konsekuensi pengakuan terhadap kedudukan rumah sakit tersebut.¹²³

c. Rumah Sakit

Dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit dijelaskan bahwa yang dimaksudkan dengan rumah sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat.

Menurut WHO rumah sakit adalah institusi yang merupakan bagian integral dari organisasi kesehatan dan organisasi sosial berfungsi mengadakan pelayanan kesehatan yang lengkap, baik kuratif maupun preventif bagi pasien rawat jalan dan rawat inap melalui kegiatan pelayanan medis serta perawatan. Jadi dapat disimpulkan bahwa rumah sakit adalah salah satu sarana kesehatan tempat menyelenggarakan upaya kesehatan dengan memberdayakan berbagai kesatuan personel terlatih dan terdidik dalam menghadapi dan menangani masalah medik untuk pemulihan dan pemeliharaan kesehatan yang baik.¹²⁴

¹²³ *Ibid*

¹²⁴ Ahmad Zakariya, *Definisi, Tugas Dan Fungsi Rumah Sakit Menurut WHO*, dalam <https://kedaioatcocc.wordpress.com>, diakses Tanggal 18 Desember 2016.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis (*socio- legal approach*) yaitu suatu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang bisa tersimak dalam pengalaman sebagai pola perilaku dalam wujud pranata sosial atau intuisi sosial, kajian hukum yang mengkonsepkan dan menteorikan hukum sebagai gejala sosial yang positif dan empiris¹²⁵

2. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. **Data Primer** adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan/masyarakat dengan melakukan wawancara kepada informan yang mempunyai keterkaitan dengan pokok bahasan. Untuk itu pemilihan informan menggunakan sistem *snow ball*, dimana informan yang akan diwawancarai dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan informasi secara maksimal.¹²⁶

Adapun beberapa informan tersebut adalah :

1. Kepala Dinas Kesehatan Kota Pariaman.
2. Kepala Rumah Sakit Sayang Ibu Kota Pariaman.
3. Kepala Bagian Akreditasi Rumah Sakit Sayang Ibu Kota Pariaman.

¹²⁵Soetandyo Wingnjosebroto, 2007, *Hukum Paradigma, Metode Penelitian Dan Dinamika Masalah*, Elsam dan Huma, Jakarta, hlm 183

¹²⁶Suharsini Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Dan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 16.

b. Data Sekunder adalah data tambahan atau data pendukung yang memiliki kekuatan mengikat ke dalam, yang diperoleh dari bahan-bahan berupa catatan, dokumen, laporan dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan pelaksanaan akreditasi rumah sakit.

3. Lokasi Penelitian

Penetapan lokasi dilakukan di Kota Pariaman dengan pertimbangan bahwa Rumah Sakit Kota Pariaman merupakan tempat rujukan pertama sebelum ke rumah sakit tipe B.

4. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah penelitian sendiri yang bertindak sebagai perencana, pelaksana dalam pengumpulan data, melakukan analisis, menafsirkan data, dan menyusun laporan penelitian. Pada langkah berikutnya berusaha mencatat dan mewawacarai informan yang berkaitan dengan akreditasi Rumah Sakit Sayang Ibu.

5. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut :

a. Studi Dokumen

Dokumen adalah setiap bahan yang tertulis baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau *record*, berupa arsip dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan penelitian itu.

b. Wawancara Mendalam

Dalam wawancara mendalam (*indepht interview*) diberikan kesempatan secara terbuka dan diberikan kebebasan kepada informan untuk berbicara secara luas dan mendalam sepanjang yang relevan dengan objek penelitian ini.

6. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

Setelah pengumpulan data dilakukan yang meliputi data sekunder dan data primer, maka data yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti, dan digunakan analisis secara kualitatif deskriptif, dimana data yang terkumpul dalam bentuk transkrip *interview* dan catatan di lapangan dianalisis secara deskriptif untuk menghasilkan suatu simpulan dalam penulisan ini.