

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. Efektivitas Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Diskriminasi

1. Efektivitas

Istilah efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas organisasi adalah konsep tentang efektif dimana sebuah organisasi bertujuan untuk menghasilkan.

Efektivitas dapat didefinisikan dengan empat hal yang menggambarkan tentang efektivitas, yaitu :

- a. Mengerjakan hal-hal yang benar, dimana sesuai dengan yang seharusnya diselesaikan sesuai dengan rencana dan aturannya.
- b. Mencapai tingkat diatas pesaing, dimana mampu menjadi yang terbaik dengan lawan yang lain sebagai yang terbaik.
- c. Membawa hasil, dimana apa yang telah dikerjakan mampu memberi hasil yang bermanfaat.
- d. Menangani tantangan masa depan

Efektivitas pada dasarnya mengacu pada sebuah keberhasilan atau pencapaian tujuan. Efektivitas merupakan salah satu dimensi dari produktivitas, yaitu mengarah kepada pencapaian untuk kerja yang maksimal, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas,

kuantitas dan waktu (diakses dari <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/847/BAB%20II%20LANDASAN%20TEORI.pdf>, pada tanggal 25 Maret 2016 pukul 18.00 WIB).

Menurut Hans Kelsen, validitas adalah eksistensi norma secara spesifik. Suatu norma adalah valid merupakan suatu pernyataan yang mengasumsikan eksistensi norma tersebut dan mengasumsikan bahwa norma tersebut memiliki kekuatan mengikat terhadap orang yang perilakunya diatur (Jimly Asshidiqie dan M. Ali Safa'at, 2006 : 37).

Suatu norma dikatakan valid hanya dalam hal menjadi bagian dari suatu sistem norma yang secara keseluruhan berlaku, atau dengan kata lain suatu norma valid apabila norma tersebut berada pada suatu tata hukum yang valid. Jadi suatu norma valid apabila diderivasi dari suatu norma dasar yang valid yang membentuk suatu tata hukum. Suatu norma yang membentuk tata hukum terdapat beberapa elemen yang mengisinya, semisal sanksi dan kewajiban hukum.

Konsep kewajiban biasanya dilawankan dengan konsep hak. Hak memberikan kenikmatan dan keleluasaan kepada individu, sedangkan kewajiban merupakan pembatasan dan pembebanan (Satjipto Raharjo, 2005 : 42). Konsep kewajiban awalnya merupakan suatu konsep moral yang spesifik dan merupakan pengertian moral dalam hubungannya dengan individu yang tindakannya diperintah atau dilarang (Jimly Asshidiqie dan M. Ali Safa'at, 2006 : 54-55). Isi hak hukum pada

akhirnya ditentukan oleh pemenuhan kewajiban hukum orang lain. Kewajiban seorang individu selalu merupakan suatu kewajiban berupa suatu perbuatan terhadap individu lain, sehingga kewajiban memiliki segi aktif dalam suatu hubungan hukum (Satjipto Raharjo, 2005 : 42).

Sanksi diberikan oleh tata hukum dengan maksud untuk menimbulkan perbuatan tertentu yang dianggap dikehendaki oleh pembuat undang-undang. Sanksi hukum memiliki karakter memaksa, oleh karenanya sanksi berisi paksaan. Paksaan ini tertuju kepada para anggota masyarakat dengan tujuan mematuminya (Satjipto Raharjo, 2005 : 27), termasuk paksaan untuk melaksanakan suatu kewajiban hukum. Untuk menilai peraturan perundang-undangan telah menjamin perlindungan diskriminasi bagi pekerja perempuan dapat digunakan indikator validitas kewajiban hukum dan sanksi.

2. Sistem Hukum

Sebagai suatu sistem, maka dalam hukum terdapat berbagai elemen yang menyusunnya. Menurut Lawrence M. Friedman (Ishaq, 2008 : 183), sistem hukum terdiri atas struktur, substansi, dan budaya hukum. Struktur merupakan hal yang menyangkut lembaga-lembaga (pranata-pranata), seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, dan aparat penegak hukum lainnya, serta bagaimana lembaga-lembaga tersebut menjalankan fungsinya. Substansi hukum merupakan ketentuan yang mengatur tingkah laku manusia, yaitu peraturan, norma-norma dan pola perilaku masyarakat dalam suatu sistem. Dengan demikian,

substansi hukum itu pada hakikatnya mencakup semua peraturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, seperti keputusan pengadilan yang dapat menjadi peraturan baru ataupun hukum baru, hukum materiil (hukum substantif), hukum formil, dan hukum adat (Ishaq, 2008 : 183). Selain struktur hukum dan substansi hukum, dalam suatu sistem hukum terdapat budaya hukum. Budaya hukum (kultur hukum) merupakan sikap masyarakat, kepercayaan masyarakat, nilai-nilai yang dianut masyarakat dan ide-ide atau pengharapan mereka terhadap hukum dan sistem hukum (Ishaq, 2008 : 184). Kultur hukum merupakan gambaran dari sikap dan perilaku terhadap hukum serta keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima oleh masyarakat.

Ketiga unsur tersebut tidak dapat berdiri sendiri dan saling berkaitan satu dengan lainnya. Apabila ketiga komponen hukum tersebut bersinergi secara positif, maka akan mewujudkan tatanan sistem hukum yang ideal seperti yang diinginkan. Dalam hal ini, hukum tersebut efektif mewujudkan “tujuan hukum” (keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum). Sebaliknya, apabila ketiga komponen hukum bersinergi negatif, maka akan melahirkan tatanan sistem hukum yang semrawut dan tidak efektif mewujudkan tujuan hukum.

Dalam penelitian ini penulis hanya akan fokus pada salah satu unsur saja, yakni substansi hukum. Hukum, kaidah/norma, perundang-undangan (substansi hukum) yang merupakan komponen dari sistem hukum memiliki fungsi sebagai alat untuk melindungi kepentingan manusia atau sebagai perlindungan kepentingan manusia, namun dalam memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia seringkali tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks substansi hukum permasalahan yang seringkali mencul, antara lain tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan serta implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya.

Agar dapat memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia, peraturan hukum dalam sistem hukum yang ada dalam masyarakat harusnya efektif. Untuk mengukur efektivitas peraturan hukum. Terdapat pendapat beberapa sarjana hukum, antara lain

Principles Of Legality

Mengukur hukum sebagai suatu sistem, menurut Fuller yang dikutip oleh Satjipto Raharjo (2005:51) harus diletakkan pada delapan nilai-nilai yang dinamakan *Principles Of Legality* yang menjadi syarat keberadaan sistem hukum, memberi pengkualifikasian bagi sistem sebagai satu kesatuan yang mengandung suatu moralitas tertentu.

Kedelapan nilai-nilai tersebut adalah sebagai berikut.

- 1) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan.

Yang dimaksud disini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc.

- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- 3) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
- 4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lainnya.
- 6) Suatu sistem tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- 7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Fuller, sebagaimana dikutip oleh Satjipto Raharjo (2005:51), mengatakan bahwa kedelapan asas yang diajukan itu sebetulnya lebih sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum, melainkan memberi pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai sistem

hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu hanya akan melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak dapat disebut sebagai sistem hukum sama sekali (Satjipto Raharjo, 2005:52). Hal sama juga diungkapkan oleh W. Friedman sebagaimana dikutip oleh L.M. Gandhi Lopian (2007:26), bahwa komponen-komponen sistem hukum harus ditambah dengan moral, agar kekejaman yang dilegitimasi sistem hukum rezim Hitler tidak lagi terulang. Radbruch menambahkan bahwa ide atau asas hukum selain kepastian dan kemanfaatan juga harus ditambah dengan keadilan (L.M. Gandhi Lopian, 2007:26). Dalam mengkualifikasi suatu sistem hukum berdasarkan kedelapan prinsip tersebut juga harus diperhatikan nilai-nilai moral dan juga nilai-nilai keadilan, termasuk hukum yang mampu menciptakan keadilan dalam relasi gender.

Salah satu kualifikasi sistem hukum, sebagaimana pendapat Fuller, adalah suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lainnya atau dengan kata lain suatu sistem hukum harus memiliki sinkronisasi aturan. Suatu aturan dapat dikatakan sinkron apabila peraturan hukum positif tertulis tersebut telah serasi dengan peraturan-peraturan lainnya, baik antara peraturan yang setingkat ataupun tidak setingkat. Sinkronisasi aturan dapat berupa: (Bambang Sunggono, 2006:94).

a. Vertikal

Apakah suatu perundang-undangan tersebut sejalan apabila ditinjau dari sudut strata atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

b. Horisontal

Ditinjau peraturan perundang-undangan yang kedudukannya sederajat dan yang mengatur bidang yang sama.

Ridwan H.R. (2006:310) mengutip pendapat Ten Berg yang menyebutkan mengenai beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum, yaitu sebagai berikut.

- a) *een regel moet zo waining mogelijk ruimte laten voor interpretatiegeschillen;*
- b) *uitzonderingsbepalingen ,oeten tot een worden beperkt*
- c) *regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten;*
- d) *regel moeten werkbaar zijn voor degenentot wie de regels zijk gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast*

terjemahannya:

- a) suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi;
- b) ketentuan pengecualian harus dibatasi secara minimal;
- c) peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan;
- d) peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang dibebani dengan (tugas) penegakan (hukum).

Butir a yang menyatakan bahwa, suatu peraturan harus sedikit mungkin memberikan ruang bagi perbedaan interpretasi, selaras dengan salah satu prinsip yang disampaikan oleh Fuller dalam

Principles of legality, yaitu bahwa peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti. Kedua teori tersebut mensyaratkan bahwa suatu peraturan hukum yang disusun harus dapat menampilkan norma hukum, sehingga dapat ditangkap oleh masyarakat. Peraturan hukum sebagai pembedaan dari norma hukum menggunakan berbagai kategori sarana untuk menampilkan norma yakni berupa pengertian hukum, standar hukum dan asas hukum (Satjipto Raharjo, 2005: 41-43). Asas hukum memberikan jiwa pada peraturan hukum agar memiliki kekuatan mengikat, sedangkan untuk dapat menyampaikan kehendaknya peraturan hukum menggunakan pengertian hukum serta standar hukum.

Setiap peraturan hukum menggunakan pengertian/konsep-konsep hukum untuk menyampaikan kehendaknya. Pengertian-pengertian ini merupakan abstraksi dari barang-barang yang pada dasarnya bersifat konkrit, individual yang diangkat dari pengertian sehari-hari ataupun diciptakan secara khusus sebagai suatu pengertian teknik. Menurut Paton (Satjipto Raharjo, 2005 : 43-44), pengertian hukum merupakan suatu kategori tertentu dalam konteks berfikir secara hukum dan oleh karenanya hanya boleh diartikan dalam konteks itu pula dan bukan dalam konteks pengertian sehari-hari.

Penyusunan suatu pengertian hukum harus dapat memberikan kepastian kepada pemakainya. Apabila pengertian-pengertian hukum tersebut memiliki kadar kepastian yang relatif kurang, maka

pengisiannya diserahkan pada penafsiran yang dikenal dalam ilmu hukum. Pengertian hukum yang bersifat longgar disebut sebagai standar hukum. Pengaturan yang bersifat longgar tersebut, menjadikan standar hukum sebagai sarana bagi hukum untuk berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat (Satjipto Raharjo, 2005 : 44).

Dengan demikian suatu peraturan hukum harus memiliki pengertian hukum serta standar hukum yang jelas, sehingga dapat memberikan kepastian kepada pemakainya, yakni masyarakat yang dikenai peraturan hukum tersebut.

3. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita

a. Sejarah Konvensi

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita) merupakan konvensi internasional yang dibentuk oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1979 konvensi tersebut untuk memberikan jaminan yuridis terhadap hak-hak asasi wanita, yaitu berupa standar hukum internasional yang komprehensif untuk perempuan merupakan proses yang cukup lama. Diawali dengan pembentukan Komisi Kedudukan Wanita di Perserikatan Bangsa-Bangsa (*UN Commission on the Status of Women*) pada tahun 1947, yang

bertugas untuk mengambil langkah-langkah dan memantau tindakan Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi kepentingan wanita (Achie Sudiarti Luhulima, 2000 : 25).

Pada tahun 1948, Perserikatan Bangsa-Bangsa memproklamasikan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang dijabarkan dalam Pasal 2 Deklarasi Umum tentang Hak-Hak Asasi Manusia. Bahwa semua orang berhak atas semua hak dan kebebasan seperti ditetapkan dalam deklarasi tanpa pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain.

Pada tahun 1954, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan resolusi 843 (IX) mengamati bahwa wanita tunduk pada hukum yang sudah tua, kebiasaan dan praktek yang tidak konsisten dengan Deklarasi. Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa menyerukan kepada pemerintah negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk menghapus hukum dan kebiasaan itu (Achie Sudiarti Luhulima, 2000 : 26).

Pada tahun 1963, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mencatat bahwa diskriminasi terhadap wanita masih terus berlanjut, dan meminta agar dapat dibuat suatu rancangan Deklarasi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita. Pada tahun 1966 Komisi Kedudukan Wanita menyampaikan suatu rancangan

kepada Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa yang kemudian mengembalikannya disertai dengan usul-usul penyempurnaan. Pada tahun 1967 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa menyetujui Deklarasi Penghapusan Diskriminasi Wanita yang telah disempurnakan untuk menjamin pengakuan secara universal dalam hukum dan secara factual daripada prinsip persamaan antara pria dan wanita.

Pada tahun 1968, Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC) mengambil inisiatif untuk mengadakan sistem pelaporan mengenai pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Deklarasi. Pada tahun 1970, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mendesak adanya ratifikasi atau aksesinya pada instrument internasional yang relevan yang berkaitan dengan kedudukan wanita. Pada tahun 1972, Sekretaris Jendral Perserikatan Bangsa-Bangsa menanyakan pendapat para pemerintah negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai sifat dan isi instrument baru tersebut. Dewan Ekonomi dan Sosial menunjuk suatu kelompok kerja yang terdiri dari 15 orang untuk mulai menyusun suatu konvensi.

Pada tahun 1973, Rencana kegiatan Sedunia dari Tahun Internasional tentang Wanita, yang dihasilkan oleh Konferensi Dunia I tentang Wanita yang diselenggarakan di Mexico City dalam tahun 1975, menyerukan agar diadakan persiapan dan diterimanya konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi

terhadap wanita yang disertai dengan prosedur efektif untuk pelaksanaannya. Pada tahun 1977, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa menunjuk suatu Kelompok Kerja menyeluruh (*Working Group of the Whole*) untuk melanjutkan rancangan konvensi. Pada tahun 1978, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa menekankan agar kelompok kerja menyelesaikan pekerjaannya.

Pada tahun 1979, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa menyetujui rancangan Konvensi dan mengundang negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk meratifikasinya. Pada tahun 1981 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita dinyatakan berlaku setelah 20 negara menyetujuinya (Achie Sudiarti Luhulima, 2000 : 27).

Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita dengan persyaratan terhadap Pasal 29 ayat (1) mengenai penyelesaian perselisihan mengenai penafsiran atau penerapan Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita. Ratifikasi atas Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita membawa konsekuensi yuridis.

Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita telah menjadi sumber hukum formal yang mempunyai kekuatan mengikat setingkat dengan Undang-Undang. Sebagai sebuah sumber hukum formal, sudah seharusnya pengaturan dalam konvensi tersebut dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita menekankan pada kesetaraan dan keadilan antara wanita dan pria, yaitu persamaan hak dan kesempatan serta perlakuan disegala bidang dan segala kegiatan.

Guna mewujudkan kesetaraan dan keadilan bagi wanita, maka Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita menerapkan beberapa prinsip yang harus dijalankan oleh negara peserta yang meratifikasinya, yaitu prinsip non-diskriminasi, prinsip persamaan menuju persamaan substantif dan prinsip kewajiban negara.

1) Prinsip Non-diskriminasi

Prinsip ini menjadi jiwa dari keseluruhan pasal Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita. Prinsip ini secara tegas terdapat dalam Pasal 1 dan Pasal 4 Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita. Pasal 1 memberikan definisi yang sangat jelas mengenai diskriminasi terhadap wanita, yaitu:

Setiap perbedaan, pengucilan dan pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai

pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapus pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia, kebebasan-kebebasan pokok dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh wanita, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara pria dan wanita.

Diskriminasi sebagaimana dimaksud dalam Konvensi tersebut di atas, tidak semata-mata dilakukan berdasarkan jenis kelamin, akan tetapi merupakan tindakan pembedaan yang didasarkan atas perbedaan gender. Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita mengakui perbedaan wanita dan pria secara seksual, dan membedakannya dengan perbedaan secara gender yang merupakan *behavioral differences* yang terbentuk melalui proses sosial dan kultural. Dasar pemikiran dari pendapat ini ialah bahwa wanita berada dalam posisi yang berbeda dengan pria. Hal itu disebabkan karena wanita mengalami diskriminasi (*current discrimination*) menanggung akibat karena adanya tindakan diskriminasi di waktu yang lalu (*past discrimination*), atau karena lingkungan dalam keluarga atau masyarakat yang tidak ramah pada kemandirian wanita (Achie Sudiarti Luhulima, tt : 4).

Pasal 4 ayat (1) Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita merupakan bentuk pengecualian terhadap prinsip non-diskriminasi, menyebutkan bahwa :

Pembuatan peraturan-peraturan dan mengambil tindakan khusus sementara untuk mempercepat

persamaan “de facto” antara pria dan wanita, tidak dianggap sebagai diskriminasi seperti ditegaskan dalam konvensi yang sekarang ini, dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi mempertahankan norma-norma yang tak sama atau terpisahkan; peraturan-peraturan dan tindakan tersebut wajib dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan pelakuan telah tercapai.

Tindakan khusus sementara (*affirmative action*) bertujuan untuk mempercepat terciptanya persamaan antara wanita dan laki – laki.

2) Prinsip Persamaan menuju Persamaan Substantif

Persamaan dalam konteks Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita merupakan sebuah pendekatan yang mendasarkan pada hasil akhir dari sebuah proses, yaitu keadilan (keadilan substantif). Pencapaian keadilan antara wanita dan pria tidaklah harus dengan melalui proses yang sama, mengingat situasi antara wanita dan pria berbeda akibat adanya diskriminasi terhadap wanita yang telah berlangsung sejak lama (Sri Wiyanti, 2004 : 3). Guna memperoleh hasil yang sama maka diperlukan adanya upaya untuk menyamakan terlebih dahulu situasi yang berbeda tersebut melalui pembuatan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Prinsip persamaan menuju persamaan substantif terdapat dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5 Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita.

Prinsip persamaan menyadari bahwa perbedaan antara wanita dan pria akibat dari konstruksi budaya yang diskriminasi sejak lama dan berdampak pada tidak dihargainya peran reproduksi wanita, sebagaimana diatur dalam Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita yang menyebutkan bahwa "Mengingat kembali sumbangan besar wanita pada kesejahteraan keluarga...belum sepenuhnya diakui...". Juga disebutkan bahwa, "...perlu adanya perubahan dalam peranan tradisional kaum pria dan wanita dalam masyarakat dan dalam keluarga, untuk mencapai persamaan sepenuhnya antara pria dan wanita" (Endang Sumiarni, 2004 : 48).

Model persamaan substansi yang dianut oleh Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita menggunakan pendekatan koreksi (*corrective approach*). Pendekatan koreksi mengkaji ketentuan atau aturan dengan melihat apakah ketentuan atau aturan itu mengakibatkan subordinasi perempuan dalam jangka pendek maupun jangka panjang, memperkuat subordinasi wanita, atau membantu wanita mengatasi subordinasi.

Pendekatan mengharuskan adanya perubahan tingkah laku sosial budaya tradisional pria dan wanita, menghapus prasangka dan kebiasaan dan praktek berdasarkan superioritas

dan inferioritas salah satu jenis kelamin, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap

Wanita:

Negara-negara peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat:

(a) Untuk mengubah pola tingkah-laku sosial dan budaya pria dan wanita dengan maksud untuk mencapai penghapusan prasangka-prasangka dan kebiasaan-kebiasaan dan segala praktik lainnya yang berdasarkan atas inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin atau berdasarkan peranan stereotip bagi pria dan wanita.

3) Prinsip Kewajiban Negara

Sebagai sebuah konvensi yang mengikat negara, maka kewajiban negaralah yang utama untuk menjalankan Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita (Sri Wiyanti, 2004 : 3). Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita mengatur kewajiban negara secara umum pada bagian I, lalu menjabarkan kewajiban-kewajiban tersebut secara khusus pada berbagai bidang kehidupan, yaitu bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan sipil, pada bagian selanjutnya. Prinsip kewajiban diatur pada Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 11 Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita. Pasal 2 Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita menekankan kewajiban negara dalam segi hukum yang meliputi antara lain:

- a) Mengambil tindakan legislatif yang tepat (mengubah dan mencabut ketentuan yang diskriminatif, serta membentuk peraturan baru yang tidak diskriminatif)
- b) Meyediakan perlindungan hukum terhadap hak-hak wanita
- c) Melakukan tindakan tepat untuk menghapuskan diskriminasi terhadap wanita, oleh orang, organisasi, atau lembaga apa saja.
- d) Tidak terlibat dalam tindakan atau praktek diskriminasi bagaimanapun terhadap wanita dan menjamin penguasa dan lembaga pemerintah bertindak sesuai dengan kewajiban dalam konvensi.

Pasal 3 Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap

Wanita mewajibkan negara untuk membuat peraturan yang tepat dalam bidang ekonomi, sosial, politik, dan budaya untuk menjamin pelaksanaan dan pemenuhan hak wanita. Dalam Pasal 4 merupakan penegasan kewajiban negara untuk menyusun kebijakan khusus (*affirmative action*) untuk mempercepat tercapainya kesetaraan antara wanita dan pria, serta perlindungan terhadap kehamilan sebagai fungsi sosial.

Kewajiban negara yang diatur didalam Pasal 5, merupakan kewajiban untuk mengambil semua langkah yang tepat guna mengubah pola tindak tanduk sosial budaya dan prakteknya yang subordinat terhadap wanita dan mengandung nilai stereotip terhadap peran tradisional wanita dan pria. Pasal 5 Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita juga menyatakan kewajiban negara untuk menjamin agar di dalam pendidikan keluarga berdasarkan pengertian yang benar mengenai fungsi kehamilan, dan peran yang seimbang antara

pria dan wanita di dalam keluarga. Dalam Pasal 6 ditegaskan mengenai kewajiban negara untuk membuat peraturan-peraturan yang tepat, termasuk pembuatan peraturan perundang-undangan untuk memberantas segala bentuk perdagangan wanita dan eksploitasi pelacuran. Pada Pasal 11 memuat hal-hal sebagai berikut.

- (1) Negara – negara peserta wajib membuat peraturan – peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita di lapangan pekerjaan guna menjamin hak – hak yang sama atas dasar persamaan antara pria dan wanita, khususnya :
 - (a) Hak untuk bekerja sebagai hak asasi manusia
 - (b) Hak atas kesempatan kerja yang sama, termasuk penerapan kriteria seleksi yang sama dalam penerimaan pegawai
 - (c) Hak untuk memilih dengan bebas profesi dan pekerjaan, hak untuk promosi, jaminan pekerjaan dan semua tunjangan serta fasilitas kerja, hak untuk memperoleh latihan kejuruan dan latihan ulang
 - (d) Hak untuk menerima upah yang sama, termasuk tunjangan-tunjangan, baik untuk perlakuan yang sama sehubungan dengan pekerjaan dengan nilai yang sama maupun persamaan perlakuan dalam kualitas pekerjaan
 - (e) Hak atas jaminan sosial, khususnya dalam hal pension, pengangguran, sakit, cacat, lanjut usia, serta ketidakmampuan lain-lain untuk bekerja, hak atau masa cuti yang dibayar
 - (f) Hak atas perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja, termasuk usaha perlindungan terhadap fungsi melanjutkan keturunan

Negara merupakan pihak yang berkewajiban untuk melindungi (*protect*), menjamin (*ensure*) dan memenuhi (*fulfill*) Hak Asasi Manusia. Sebagai negara yang memiliki kekuasaan, negara dituntut untuk tidak menyalahgunakan

kekuasaannya. Secara nyata kewajiban negara menyangkut Hak Asasi Manusia diwujudkan dengan melindungi Hak Asasi Manusia setiap individu dari penyalahgunaan kekuasaan negara, menjamin eksistensi Hak Asasi Manusia setiap individu dalam ketentuan hukum maupun di dalam pelaksanaannya dan memenuhi Hak Asasi Manusia setiap individu. Terhadap hak untuk tidak diskriminasi, negara harus membuat aturan hukum yang melarang tindakan yang diskriminasi untuk melindungi setiap individu dari tindak diskriminasi. Negara juga harus menjamin bahwa setiap individu harus benar-benar bebas dari tindakan diskriminasi. Negara juga harus benar-benar memenuhi hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminasi secara nyata (Andrey, 2015: 59).

b. Pengertian segala bentuk diskriminasi

1) Pengertian diskriminasi

Diskriminasi merujuk kepada pelayanan yang tidak adil terhadap individu tertentu. Layanan ini dibuat berdasarkan karakteristik yang diwakili oleh individu tersebut. Diskriminasi merupakan suatu kejadian yang biasa dijumpai dalam masyarakat manusia, hal ini dikarenakan kecenderungan manusia untuk membedakan yang lain. Ketika seseorang diperlakukan secara tidak adil karena karakteristik suku,

antargolongan, kelamin, ras, agama dan kepercayaan, aliran politik, kondisi fisik atau karakteristik lain yang diduga merupakan dasar dari tindakan diskriminasi.

2) **Macam diskriminasi**

- a) Diskriminasi langsung, terjadi saat hukum, peraturan atau kebijakan jelas-jelas menyebutkan karakteristik tertentu, seperti jenis kelamin, ras, dan sebagainya, dan menghambat adanya peluang yang sama.
- b) Diskriminasi tidak langsung, terjadi saat peraturan yang bersifat netral menjadi diskriminatif saat diterapkan di lapangan.

3) **Diskriminasi di tempat kerja**

Diskriminasi dapat terjadi dalam berbagai macam bentuk:

- a. Dari struktur gaji
- b. Cara penerimaan karyawan
- c. Strategi yang diterapkan dalam kenaikan jabatan, atau
- d. Kondisi kerja secara umum yang bersifat diskriminatif

(http://www.academia.edu/9384749/Makalah_Diskriminasi

Wanita Dalam Dunia Pekerjaan, diakses pada tanggal 15

Desember 2015, pukul 11:50 WIB).

c. Pengertian Wanita

Pengertian wanita adalah kata yang umum digunakan untuk menggambarkan perempuan dewasa. Perempuan yang sudah menikah atau berada antara umur 16 hingga 21 tahun disebut juga dengan anak gadis (KBBI : 2009).

Mansour Fakih (2013 : 8) memberikan pengertian perempuan adalah manusia yang memiliki alat reproduksi seperti rahim dan saluran untuk melahirkan, memproduksi telur, memiliki vagina dan mempunyai alat menyusui. Alat-alat tersebut secara biologis melekat pada jenis perempuan selamanya.

Menurut Wiliam-de Vries (2006 : 12) kesetaraan gender adalah menganggap semua orang pada kedudukan yang sama dan sejajar (*equality*), baik pria maupun perempuan dengan mempunyai fungsi dan tugas masing-masing.

Feminisme berasal dari kata latin *femina* yang berarti memiliki sifat keperempuanan (Hubies, 1997 : 19 dalam EndangSumiarni, 2002 : 57). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, feminisme diartikan sebagai gerakan wanita yang menganut persamaan hak sepenuhnya antara kaum wanita dan pria (Endang Sumiarni, 2002 : 57). Dari definisi yang diberikan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia tersebut, feminisme mempunyai makna yaitu suatu gerakan yang ingin menyamakan kedudukan wanita menjadi benar-benar sama dengan pria.

Sebelum munculnya teori gender, muncul pergerakan-pergerakan feminisme (Endang Sumiarni, 2004 : 60,66,77,83) :

1) **Feminisme Liberal**

Gerakan yang menuntut persamaan hak dan keadilan antara pria dan wanita. Menempatkan kebebasan wanita secara utuh dan penuh secara individual yang perlu ditunjang dan dijamin pelaksanaannya oleh dasar hukum yang kuat. Gerakan feminisme liberal fokus pada perjuangan perubahan segala undang-undang dan hukum yang dianggap melemahkan atau menindas kaum wanita (Endang Sumiarni, 2004 : 61,65).

2) **Feminisme Radikal**

Gerakan ini muncul sebagai reaksi atas penindasan terhadap wanita yang dipandang menguntungkan kaum pria. Tubuh wanita dianggap sebagai objek utama penindasan oleh pria. Gerakan ini tidak hanya menuntut persamaan hak dengan pria tetapi juga persamaan hak seksualitas (Ramazanoglu, 1989 : 2 dalam Endang Sumiarni, 2004 : 66). Gerakan ini menilai patriarki adalah dasar ideologi penindasan yang merupakan sistem hirarki seksual dimana pria memiliki kekuasaan *superior* dan *privilege* ekonomi (Einstein, 1979 dalam Mansour Fakih, 1996 : 85).

3) **Feminisme Sosialis**

Aliran ini mulai berkembang di Jerman dan Rusia dengan menampilkan beberapa tokohnya, seperti Clara Zetkin (1857-1933) dan Rosa Luxemburg (1871-1919). Aliran ini berupaya menghilangkan struktur kelas dalam masyarakat berdasarkan jenis kelamin itu sesungguhnya lebih disebabkan oleh faktor budaya alam (Endang Sumiarni, 2004 : 77). Bagi banyak kalangan aliran ini dianggap lebih memiliki harapan di masa depan karena analisis yang ditawarkan lebih dapat diterapkan oleh umumnya gerakan wanita.

4) **Feminisme Teologi**

Teologi feminisme bersumber pada teologi pembebasan, yang dikembangkan pada akhir 1950-an. Paham teologi pembebasan tetap mempertahankan agama, namun agama bukan digunakan sebagai pembenaran untuk melakukan sesuatu yang dilakukan oleh penguasa, melainkan sebagai alat untuk membebaskan golongan yang dianggap tertindas (Megawangi, 1997 : 105 dalam Endang Sumiarni, 2004 : 83).

B. Manager Wanita dalam menentukan kebijakan Rumah Sakit

1. Manager Wanita

Sebagai perwujudan jaminan kesetaraan antara pria dan wanita, Republik Indonesia secara tegas menjamin dan menegaskan persamaan hak dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak membedakan jenis kelamin di muka hukum atau dikenal dengan asas *Equality Before The Law*. Wanita mendapatkan hak dan kesempatan yang sama sesuai dengan kemampuannya, baik dalam bidang politik, kesehatan, pendidikan, hukum dan hak untuk bertindak dalam hukum (*legal capacity*), bidang ekonomi serta dalam bidang pekerjaan. Negara Indonesia sebagai negara peserta konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita, pada tahun 1975 di Mexico City meratifikasi Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap wanita sebagai perwujudan turut berpartisipasi dalam usaha-usaha internasional menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap wanita dalam Konferensi Dunia I tentang wanita.

Dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk

Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women*), menyebutkan bahwa :

Negara-negara Peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap wanita di lapangan pekerjaan guna menjamin hak-hak yang sama atas dasar persamaan antara pria dan wanita, khususnya :

- a) Hak untuk bekerja sebagai hak asasi manusia
- b) Hak atas kesempatan kerja yang sama, termasuk penerapan kriteria seleksi yang sama dalam penerimaan pegawai
- c) Hak untuk memilih dengan bebas profesi dan pekerjaan, hak untuk promosi, jaminan pekerjaan dan semua tunjangan serta fasilitas kerja, hak untuk memperoleh pelatihan kejuruan dan pelatihan ulang termasuk masa kerja sebagai magang, pelatihan kejuruan lanjutan dan pelatihan ulang.
- d) Hak untuk menerima upah yang sama, termasuk tunjangan-tunjangan, baik untuk perlakuan yang sama sehubungan dengan pekerjaan dengan nilai yang sama maupun persamaan perlakuan dalam penilaian kualitas pekerjaan.

Sebagai bangsa yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia yang melekat dan tidak dapat dipisahkan dari manusia wajib melindungi, menghormati dan menegakkan jaminan perlakuan, perlindungan atas perlakuan diskriminasi yang dicantumkan pada Pasal 1 angka (1) dan angka (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Hak asasi adalah hak dasar yang dilindungi oleh negara dan tidak lah boleh diskrimasi dalam bentuk apapun bagi siapapun termasuk kaum wanita. Pasal ini dipertegas dengan Pasal 49 angka (1), bahwa wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam pekerjaan, jabatan, dan profesi sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan Pasal tersebut maka wanita tidak dapat dibatasi dalam bentuk apapun untuk berkarya dan mengembangkan diri.

Adanya jaminan kesetaraan antara pria dan wanita tersebut, maka manager perusahaan sebagai salah satu profesi pekerjaan zaman sekarang ini juga dijabat oleh kaum wanita. Pengertian manager menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), manager adalah (1). Orang yang mengatur atau kerja sama di antara berbagai kelompok atau sejumlah orang untuk mencapai sasaran; (2). Orang yang berwenang dan bertanggung jawab membuat rencana, mengatur, memimpin dan mengendalikan pelaksanaannya untuk mencapai sasaran tertentu (<http://kbbi.co.id/arti-kata/manager>, diakses pada 18 Maret 2016, pukul 16 : 55 WIB). Manager menurut Robert Tanenbaum adalah seseorang yang mengarahkan orang lain dan bertanggung jawab atas pekerjaan tersebut. Pemimpin adalah mereka yang menggunakan wewenang formal untuk mengorganisasi, mengarahkan dan mengontrol para bawahan yang bertanggung jawab, supaya semua bagian pekerjaan dikoordinasi untuk mencapai tujuan perusahaan.

Manager memiliki beberapa fungsi yakni : 1. Memahami visi dan misi perusahaan, 2. Harus menjabarkan visi dan misi tersebut untuk mencapai tujuan, 3. Merumuskan tindakan-tindakan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan, 4. Melakukan usaha untuk menyediakan resources dalam melaksanakan rencana yang telah dibuat, 5. Memimpin pelaksanaan rencana agar para pegawai dapat bekerja dengan motivasi yang tinggi, 6. Mengendalikan pelaksanaan

kegiatan serta penggunaan resources agar rencana yang dibuat dapat berjalan sebagaimana mestinya, 7. Bersiap untuk menghadapi hal-hal diluar perkiraan (diakses dari www.academia.edu, pada hari Senin, 9 November 2015, jam 15.00 wib).

2. Kebijakan Rumah Sakit

a. Pengertian Kebijakan

Definisi dari kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku, kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.

Kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluarannya, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai sebuah tujuan yang diharapkan ([http://www.academia.edu/9033401/Pengertian Kebijakan](http://www.academia.edu/9033401/Pengertian_Kebijakan), pada 31 Maret 2016, pukul 23.00 WIB).

Beberapa strategi untuk menjalankan kebijakan agar tidak bias gender, oleh Nugroho (2003:260-261) menganjurkan empat strategi pokok sebelum menjalankan kebijakan agar tidak bias gender. Pertama adalah, pastikan para pelaksana memahami bahwa kebijakan tersebut adalah kebijakan yang pro gender. Kedua adalah memastikan bahwa ada mekanisme *reward* dan *punishment* bagi pematuh dan pelanggarnya. Ketiga adalah mempunyai ukuran kerja yang pro gender, serta yang keempat adalah mengevaluasi kinerjanya dan persyaratan pokok yang harus dipenuhi antara lain : (1) adanya persamaan konsepsi tentang gender dan kesetaraan gender, (2) adanya kecukupan kemampuan untuk melakukan evaluasi dalam konteks kesetaraan gender, (3) alat ukur evaluasi itu sendiri harus mampu mencerminkan pelaporan tentang sejauh mana kesetaraan gender dicapai oleh sebuah kebijakan public tertentu (Isti Dwi Astuti Nurhaeni, 2009 : 63-64).

b. Pengertian Rumah Sakit

Kesehatan merupakan kebutuhan dasar manusia selain kebutuhan dasar lainnya yang meliputi kebutuhan sandang, pangan dan papan. Kesehatan merupakan hal yang penting dan tidak dapat diabaikan. Rumah Sakit adalah sarana yang penting bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan. Maka dari itu

dibutuhkan Rumah Sakit sebagai tempat pelayanan kesehatan bagi masyarakat.

Pengertian tentang Rumah Sakit telah dijabarkan dalam Undang-Undang Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit bahwa :

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

Pengertian tersebut juga terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 340/MENKES/PER/III/2010 yang sama dengan pengertian Rumah Sakit dalam Undang-Undang Rumah Sakit yang telah ditetapkan sebelumnya. *WHO Expert Committee On Organization Of Medical Care* bahwa Rumah Sakit adalah

is an integral part of social and medical organization, the function of which is to provide for the population complete health care, both curative and preventive and whose out patient service reach out to the family and its home environment; the hospital is also a centre for the training of health workers and for biosocial research
(<http://www.konsultanrumahsakit.com/home/index.php?page=detail&cat=2&id=268>, pada tanggal 2 April 2016 pukul 22.00 WIB).

Arti dari pengertian tersebut adalah bahwa Rumah Sakit merupakan bagian organisasi sosial dan kesehatan, yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kesehatan kepada penduduk secara lengkap, baik pelayanan kesehatan kuratif maupun pelayanan

kesehatan preventif yang berada di lingkungan keluarga atau lingkungan rumah pasien tersebut. Rumah Sakit merupakan pusat pelatihan tenaga kesehatan dan tempat untuk penelutian *biosocial*.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit dijelaskan bahwa Rumah Sakit diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan didasarkan kepada nilai kemanusiaan, etika, dan profesionalitas, manfaat, keadilan, persamaan hak dan anti diskriminasi, pemerataan, perlindungan dan keselamatan pasien serta fungsi sosial.

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit dijelaskan bahwa Rumah Sakit memiliki tugas dan fungsi sendiri. Tugas dari Rumah Sakit adalah memberikan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna sehingga untuk dapat melaksanakannya terdapat beberapa fungsi. Pasal 5 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit disebutkan fungsi Rumah Sakit adalah :

- 1) Penyelenggaraan pelayanan pengobatan dan pemulihan kesehatan sesuai dengan standar pelayanan rumah sakit.
- 2) Pemeliharaan dan peningkatan kesehatan perorangan melalui pelayanan kesehatan yang paripurna tingkat kedua dan ketiga sesuai kebutuhan medis.

- 3) Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia dalam rangka peningkatan kemampuan dalam pemberian pelayanan kesehatan, dan.
- 4) Penyelenggaraan penelitian dan pengembangan serta penapisan teknologi bidang kesehatan dalam rangka peningkatan pelayanan kesehatan dengan memperhatikan etika ilmu pengetahuan bidang kesehatan.

Menurut Soerjono Soekanto dalam bukunya yang berjudul Segi-Segi Hukum Hak dan Kewajiban Pasien (Soekanto, 1990 : 65), fungsi dari Rumah Sakit adalah menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan medis serta penunjang medis. Tugas Rumah Sakit adalah :

- 1) Melaksanakan pelayanan kesehatan dengan mengutamakan kegiatan penyembuhan pasien.
- 2) Pemulihan keadaan cacat badan dan jiwa yang dilaksanakan secara terpadu dengan upaya peningkatan dan pencegahan serta melaksanakan upaya rujukan.

Rumah Sakit yang ada di Indonesia terdiri atas beberapa bagian yang masing-masing berbeda jenis dan klasifikasinya. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Rumah Sakit dapat dibagi berdasarkan jenis pelayanan dan pengelolaannya. Pasal 19 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009

tentang Rumah Sakit, berdasarkan jenis pelayanan yang diberikan kepada pasien terbagi menjadi dua jenis yaitu Rumah Sakit Umum dan Rumah Sakit Khusus. Pengertian Rumah Sakit Umum pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit adalah Rumah sakit yang memberikan pelayanan kesehatan pada semua bidang dan jenis penyakit. Rumah Sakit Khusus adalah Rumah Sakit yang memberikan pelayanan utama pada satu bidang atau jenis penyakit tertentu berdasarkan disiplin ilmu, golongan umur, organ atau jenis penyakit.

Berdasarkan pengelolaannya, Rumah Sakit dibedakan menjadi Rumah Sakit Publik yaitu Rumah Sakit yang dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah serta badan hukum yang bersifat nirlaba. Penyelenggaraan Rumah Sakit berdasarkan pengelolaan Badan Layanan Umum atau Badan Layanan Umum Daerah sesuai dengan ketentuan masing-masing peraturan perundang-undangan. Rumah Sakit Privat yaitu dikelola oleh badan hukum dengan tujuan memperoleh profit yang berbentuk Perseroan atau Perseroan Terbatas.

c. Kebijakan Rumah Sakit

Dalam rangka pelaksanaan *good governance* (pengelolaan yang baik, mekanisme kendali suatu badan usaha terhadap unsur-

unsurnya agar berperilaku secara adekuat), untuk memelihara eksistensi badan usaha tersebut, baik dalam korporasi maupun pelayanan klinis di rumah sakit diperlukan adanya peraturan yang jelas tentang peran, tugas, kewajiban, kewenangan, tanggung jawab dan hubungan kerja dari berbagai pihak terkait dalam terselenggaranya pelayanan kesehatan di rumah sakit. (Hanafiah Jusuf & Amir Amri, 2008 : 163). Pihak yang terkait dalam terselenggaranya pelayanan kesehatan di rumah sakit antara lain ialah dokter, perawat, karyawan, penyandang dana, pasien, managerial dan rekanan, dan ada 3 badan atau pilar utama yang memerlukan pengaturan hubungan yang jelas sehingga keberadaan rumah sakit dalam pelayanan kesehatan dapat berjalan aman dan bermutu. Ketiga badan tersebut adalah pemilik (yang diwakili oleh badan pengampu atau wali amanah), pimpinan atau badan eksekutif dan staf medis. Ketiganya merupakan satuan fungsional yang berbeda tugas dan tanggung jawab, tetapi harus bekerja sama secara intergratif. Tidak satupun dari ketiga ini dapat berjalan jika tidak didukung oleh dua yang lain. Ini merupakan cirri khas rumah sakit yang berbeda dengan institusi atau organisasi yang lain.

Pemilik rumah sakit atau yang mewakili pemilik sebagai wali amanah atau badan pengampu mempunyai otoritas pemanduan. Pimpinan, direksi, atau badan eksekutif mempunyai fungsi sebagai motor penggerak, sedangkan staf medis adalah

pelaku utama (*core business*) yang saat ini jumlah dan spesialisasinya semakin bertambah dan berkembang. Supaya tiap-tiap pihak dapat memahami peran, tugas, wewenang dan tanggung jawab, perlu dibuat dan disusun dalam satu peraturan yang jelas.

Hubungan ketiga pilar ini, pengampu adalah penanggung jawab tertinggi dalam bidang hukum dan peraturan yang diterbitkan dan disetujui oleh pemilik. Dasar yang perlu diatur dan dijelaskan adalah tentang :

- 1) Konstitusi korporasi (AD, ART dari PT/Yayasan, asset rumah sakit dan lain-lain).
- 2) Peraturan perundang-undangan tentang rumah sakit (*Hospital law*).
- 3) Kebijakan Kesehatan Pemerintahan setempat (Kebijakan Dinas Kesehatan).
- 4) Peraturan Internal Rumah Sakit (Statuta, *Hospital Bylaws*).
- 5) Kebijakan/Peraturan Penyelenggaraan Rumah Sakit (*Standard Operating Procedure* pada setiap bagian atau pelayanan, *job description* dan lain-lain).
- 6) Aturan Hukum Umum (KUHPerdara, KUHP, Undang-Undang Tenaga Kerja) (Ibid, 2008 : 164).

Hasil dari kerjasama ini perlu dipantau dan diawasi oleh badan pengawas berdasarkan hasil pelaksanaan semua kebijakan dan pelayanan yang telah dilaksanakan melalui evaluasi dan bila perlu

mengoreksi kesalahan atau kekeliruan yang mungkin terjadi (Ibid, 2008 : 165).

C. Landasan Teori

1. Teori Kebijakan

Menurut Ealau dan Pewitt (1973) kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilaku yang dan berulang baik dari yang membuat atau yang melaksanakan kebijakan tersebut. (Ealau dan Pewitt, 1973 dalam Edi Suharto, 2008 : 7).

Menurut Titmuss (1974), kebijakan adalah prinsip-prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkan pada tujuan tertentu. Kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten untuk mencapai tujuan tertentu (Titmuss, 1974, Ibid).

Menurut Charles O Jones, istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), standard, proposal dan *grand design* (O Charles Jones, 1984 : 25 dalam Budi Winarno, 2007 : 16). Seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya

dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri (Richard Rose, 1969 : 79 dalam Budi Winarno, 2007 : 17).

2. Teori Kesetaraan Gender

Kenyataan bahwa masyarakat yang berbeda memiliki banyak gagasan yang berbeda tentang cara yang sesuai bagi wanita dan pria untuk berperilaku seharusnya, hal ini memperjelas tentang sejauh mana peran gender bergeser dari asal-usulnya ke dalam jenis kelamin biologis kita. Sementara setiap masyarakat menggunakan jenis kelamin biologis sebagai titik tolak penggambaran gender, tidak ada kultur yang akan benar-benar sepakat tentang apa yang membedakan satu gender dari gender yang lain. Gender bukanlah definisi permanen tentang cara “alami” bagi wanita dan pria untuk berperilaku, kendati pun definisi semacam itu sering dihadirkan atau dialami. Gender dapat menentukan akses terhadap pendidikan, kerja, alat-alat dan sumber daya yang diperlukan untuk industri dan ketrampilan (Julia Cleves Mosse, 2007 : 4-5).

Mengenai gender itu sendiri, tentunya banyak definisi mengenai gender yang kemudian berkembang di masyarakat. Berbicara mengenai gender, bukanlah berbicara hanya sebatas pada perbedaan jenis kelamin, tetapi lebih luas dari itu. Berbicara mengenai gender, itu

berbicara mengenai pembedaan peran, dan tanggung jawab antara pria dan wanita di dalam kehidupannya di dalam masyarakat. Adanya pembedaan seperti itu muncul oleh karena pola pikir masyarakat yang sudah menjadi budaya dari hasil konstruksi masyarakat selama ini. Karena adanya pembedaan ini, cenderung mendatangkan kerugian dan ketidak-adilan bagi kaum wanita.

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita menganut model substantif. Persamaan substantif sebagai akibat diskriminasi masa lalu, untuk memperbaiki peraturan-peraturan yang tidak atau belum menghasilkan persamaan (Bartlett dan Harris dalam Endang Sumiarni, 2004 : 52).

Model substantif yang dianut dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita ialah melalui pendekatan koreksi (*corrective approach*). Pendekatan ini mengakui adanya perbedaan antara pria dan wanita. Secara khusus mengakui bahwa mengandung adalah fungsi khusus yang tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk melakukan diskriminasi terhadap wanita. Model substantif tidak saja peduli pada kesempatan yang sama bagi wanita dan pria, tapi terutama pada persamaan dalam menikmati manfaat atau hasil-hasilnya (Endang Sumiarni, 2004 : 52-52).