

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Konsep internasional maupun nasional Indonesia menyatakan bahwa pelayanan kesehatan adalah unsur Hak Asasi Manusia bidang kesejahteraan sosial. Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 memberi jaminan kepada seluruh warganegara untuk mendapatkan pelayanan kesehatan. Implementasi dari pesan konstitusi tersebut menjadi tanggung jawab kementerian kesehatan, baik berkaitan dengan pelayanan kesehatan masyarakat maupun pelayanan kesehatan perorangan.

Pelayanan kesehatan masyarakat memiliki ciri sumber pembiayaan menjadi beban Pemerintah, selain itu lebih menonjolkan upaya preventif dan promotif. Sedangkan pelayanan kesehatan perorangan memiliki ciri sumber pembiayaan dapat dibebankan kepada masyarakat atau swasta, selain itu lebih menonjolkan upaya kuratif dan rehabilitatif.

Berkaitan dengan pelayanan kesehatan perorangan terdapat tiga subjek hukum yang dikenal dengan sarana kesehatan, tenaga kesehatan dan pasien, maka pertama-tama yang perlu diperhatikan adalah, bahwa terdapat keterkaitan antara subjek hukum penyelenggara sarana jasa pelayanan kesehatan dan subyek hukum pengguna jasa pelayanan kesehatan. Subyek hukum penyelenggara jasa sarana pelayanan kesehatan antara lain disebut rumah sakit, dan subyek hukum pengguna jasa pelayanan kesehatan disebut pasien. Dengan demikian terdapat hubungan hukum antara rumah sakit dan pasien, yang pengaturannya berada pada ranah

Hukum Perdata umumnya khususnya Hukum Perikatan, selain itu telah pula diatur tentang rumah sakit di dalam peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, yang seperti diketahui sangat lama hanya diatur dengan Peraturan Menteri Kesehatan saja.

Pelayanan kesehatan perorangan sangat kompleks yang melibatkan berbagai jenis tenaga kesehatan dan berbagai jenis tindakan medik, sehingga unsur keselamatan pasien menjadi salah satu unsur yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan perorangan. Di samping dapat terjadinya unsur ketidakhati-hatian dari tenaga kesehatan, terdapat pula unsur risiko medik, baik unsur resiko dari tindakan medik itu sendiri, terdapat pula berbagai macam resiko lainnya seperti resiko dari peralatan, resiko atas situasi pasien sendiri yang sedang sakit, yang rentan terhadap adanya perubahan sedikitpun dan berbagai macam lainnya.

Pembentukan revisi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, diikhtiarkan agar semakin banyak bidang pelayanan kesehatan dapat tercakup di dalamnya. Kemudian secara hukum yang khusus, salah satu bidang pelayanan kesehatan yang perlu diatur adalah tentang rumah sakit, untuk itu telah dibentuk Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit. Mengingat rumah sakit selalu berkaitan erat dengan penyelenggaraan pelayanan kesehatan perorangan dan penerima jasa pelayanan kesehatan adalah keberadaan pasien, maka di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit diatur pula tentang keselamatan pasien.

Pengaturan keselamatan pasien pada tataran teknis operasional merujuk pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 11 Tahun 2017 tentang Keselamatan Pasien. Peraturan Menteri Kesehatan ini diterbitkan untuk menggantikan Peraturan Menteri Kesehatan No. 1691/MENKES/Per/VIII/2011 tentang Keselamatan Pasien Rumah Sakit. Perubahan frasa dari “Keselamatan Pasien Rumah Sakit” menjadi “Keselamatan Pasien” telah menunjukkan bahwa Peraturan Menteri Kesehatan yang baru memiliki cakupan lebih luas. Meskipun terdapat pergantian kebijakan berkaitan dengan keselamatan pasien, namun patut dipahami bahwa kedua peraturan menteri tersebut sejatinya merupakan perintah Pasal 43 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.

Suatu asas dapat dimengerti sebagai dasar berpijak berdirinya norma atau kaidah yang memiliki karakteristik moral dan abstrak. Asas banyak didiskusikan dalam ilmu filsafat sebagai disiplin yang mencoba mencari hakikat kebenaran dengan obyek segala sesuatu. Di dalam konteks hukum, asas difungsikan sebagai dasar berpijak keberadaan norma dalam wujud perundang-undangan tertentu. Norma hukum yang berarti ukuran atau parameter tentang hal yang diwajibkan, hal yang dilarang, dan hal yang diperbolehkan, keberadaannya selalu bertumpu pada asas tertentu. Dengan demikian asas menjadi sangat urgen dan relevan di dalam hukum, karena selalu menjadi tumpuan penerbitan norma guna mengatur perilaku hubungan antar manusia dalam kehidupan sehari-hari.

Hukum adalah kumpulan peraturan hukum, sedangkan didalam peraturan hukum terdapat kumpulan kaidah/norma hukum. Seperti diketahui di dalam pembentukan hukum selalu terdapat asas hukum yang digunakan sebagai dasar pembentukan kaidah/norma hukum, sehingga terdapat pembatasan dari

pembentukan kaidah/norma hukum. Salah satu asas hukum yang dalam penyelenggaraan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang dapat dijadikan pijakan, adalah asas perlindungan.

Rasionalitas penentuan asas perlindungan sebagai dasar pembentukan hukum adalah karena setiap manusia dalam interaksi sosialnya dengan manusia lainnya selalu diatur dengan aturan-aturan, salah satu asas yang menjadi kepentingan masyarakat secara umum adalah asas perlindungan bagi setiap manusia. Pemaknaan perlindungan secara kebahasaan adalah tempat berlindung atau perbuatan melindungi. Makna berlindung sendiri dan melindungi dengan mudah dapat dilihat secara sempit dengan pengertian secara harfiah.

Namun, kupasan lebih lanjut terhadap makna perlindungan ternyata memiliki rentang jangkauan luas. Terutama makna perlindungan dalam konteks hukum, memiliki unsur asas-asas pendukung demi dapat digunakannya asas perlindungan sebagai dasar pembentukan hukum. Di antara unsur pendukung asas perlindungan adalah unsur asas kepastian hukum dan unsur asas pengayoman. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa asas perlindungan memerlukan dukungan asas kepastian hukum dan asas pengayoman.

Perlindungan hukum dalam arti penegakkan hukum dapat dimaknai sebagai perbuatan memberi perlindungan terhadap hak dan kewajiban individu maupun masyarakat. Pengertian asas perlindungan di bidang hukum tersebut sudah diberikan sejak tahap pembentukan perundang-undangan sampai dengan penyelenggaraan dari undang-undang itu sendiri di dalam tata kehidupan antar manusia.

Asas perlindungan di bidang hukum merupakan upaya yang diberikan kepada subyek hukum dalam bentuk norma hukum, baik bersifat represif maupun restitutif, tertulis maupun tidak tertulis. Berdasarkan gambaran tersebut, asas perlindungan di bidang hukum dapat dimengerti sebagai suatu pemikiran yang mendasari dibuatnya perundang-undangan yang didukung oleh asas kepastian hukum, kemudian didukung pula oleh asas pengayoman terhadap harkat dan martabat manusia secara aman, selamat, dan terjamin yang selain mengutamakan asas kepastian hukum juga memperhatikan asas keadilan hukum.

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, timbul pertanyaan: apakah ketentuan tentang keselamatan pasien menyebabkan dipenuhinya asas perlindungan?

Untuk mendapatkan jawaban sementara berupa hipotesis kerja, maka akan dilakukan penelitian dengan Judul:

KESELAMATAN PASIEN DAN ASAS PELINDUNGAN

Penelitian Hukum Normatif terhadap Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran Dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Keselamatan Pasien

B. PERUMUSAN MASALAH PENELITIAN

Perumusan masalah penelitian merupakan salah satu tahap pertama dalam suatu proses penelitian, karena perumusan masalah penelitian selalu diperlukan

guna menjadi pegangan terhadap proses penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan.

Perumusan masalah penelitian di dalam penelitian ini adalah: apakah ketentuan tentang keselamatan pasien menyebabkan dipenuhinya asas perlindungan?

Beranjak dari perumusan masalah penelitian tersebut, selanjutnya dapat dilakukan identifikasi masalah penelitian sebagai dituliskan di bawah ini.

1. Unsur-unsur apa saja yang terdapat di dalam norma perundang-undangan tentang keselamatan pasien?
2. Unsur-unsur apa saja yang terdapat di dalam asas perlindungan?
3. Apakah ketentuan tentang keselamatan pasien menyebabkan dipenuhinya asas perlindungan?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian dapat dipahami sebagai sesuatu yang berkaitan dengan usaha pencarian kebenaran secara obyektif. Di dalam tujuan penelitian sekaligus juga berkaitan erat dengan perkiraan hasil yang diharapkan. Dengan memahami tingkatan suatu kebenaran sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan, maka diikhtiarkan dapat dilakukan proses penarikan kesimpulan secara bertanggung-jawab.¹

¹ Lihat Kenneth R. Hoover, Unsur-Unsur Pemikiran Ilmiah dalam Ilmu-Ilmu Sosial, Tiara Wacana, Cet. ke-2, Yogyakarta, 1990, hlm. 38.

Tujuan di dalam penelitian ini diuraikan di bawah ini.

1. Untuk mendapatkan gambaran tentang unsur-unsur yang terdapat di dalam norma perundang-undangan keselamatan pasien.
2. Untuk mendapatkan gambaran tentang unsur-unsur yang terdapat di dalam asas perlindungan.
3. Untuk mendapatkan gambaran tentang hubungan sebab akibat antara ketentuan tentang keselamatan pasien dan asas perlindungan.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat penelitian dapat dipahami sebagai arah bahwa hasil penelitian dapat dipergunakan oleh sebanyak mungkin lapisan dan kepentingan di dalam masyarakat. Manfaat dari penelitian ini akan berupa Manfaat Akademis yang diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran perkembangan ilmu hukum, terutama dalam kaitannya dengan Hukum Kesehatan berupa hipotesis kerja, yang akan berguna menjadi acuan bagi penelitian lapangan untuk mendapatkan jawaban berupa kebenaran, dengan perkataan lain adalah penelitian yang menggunakan Metode Penelitian Hukum Sosiologis selanjutnya.

E. METODE PENELITIAN

Untuk melakukan penelitian diperlukan suatu cara atau prosedur tertentu yang dikenal sebagai metode penelitian. Dengan demikian metode penelitian dapat dimengerti sebagai suatu cara atau prosedur untuk memecahkan masalah penelitian dan atau untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Secara lebih luas

metode penelitian dapat juga dipahami sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid, dengan tujuan untuk mendapatkan jawaban.

Secara umum penelitian dalam kesempatan ini akan menggunakan Metode Penelitian Deskriptif. Berpijak pada pendapat Nazir dalam buku Metode Penelitian, dinyatakan:

“Metode deskriptif merupakan suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.”²

Selanjutnya penelitian ini akan dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif dengan memanfaatkan data sekunder dengan mengumpulkan Bahan Pustaka. Berdasarkan pendekatan demikian, pembahasan akan mengarah pada serba keterkaitan antara bahan hukum yang tersedia dan gejala yang didapatkan. Sehingga akan serba terkait di dalamnya di antara asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.

Ronny Hanitjo Soemitro di dalam konteks pendekatan yuridis normatif menyatakan:

“Yuridis Normatif adalah pendekatan yang menggunakan konsep logis positivitis yang menyatakan bahwa hukum adalah identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga-lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu, konsep ini juga memandang hukum sebagai sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat.”³

² Moh. Nazir, Metode Penelitian, Jakarta, Ghalia Indonesia, Cetakan. Ke-5, 2005, hlm. 48.

³ Ronny Hanitjo Soemitro, Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 11.

Berdasarkan uraian tersebut, maka secara lebih spesifik dalam suatu analisis deskripsi dengan pendekatan yuridis normatif, berarti hanya akan melakukan analisis terhadap perundang-undangan dan konsep hukum berkaitan dengan obyek kajian, yaitu tentang norma hukum keselamatan pasien dihubungkan dengan asas perlindungan. Dengan digunakannya pendekatan yuridis normatif, maka tujuan penelitian ini hanya untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Jenis Metode Penelitian Deskriptif yang dipilih dalam penelitian ini keseluruhannya akan menggunakan Studi Kepustakaan.

Irawati Singarimbun di dalam Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (Editor) dalam buku Metode Penelitian Survei menguraikan maksud dan manfaat Studi Kepustakaan sebagai berikut:

“Manfaat yang diperoleh dari penelusuran kepustakaan ialah: (1) menggali teori-teori dasar dan konsep yang telah ditemukan oleh para ahli terdahulu; (2) mengikuti perkembangan penelitian dalam bidang yang akan diteliti; (3) memperoleh orientasi yang lebih luas mengenai topik yang dipilih; (4) memanfaatkan data sekunder; dan (5) menghindari duplikasi penelitian.”⁴

Pengertian Studi Kepustakaan tersebut mengandung makna adanya upaya peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik yang sedang diteliti. Informasi akan ditelusuri melalui telaah buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, tesis dan disertasi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, buku tahunan, ensiklopedia, dan sebagainya. Dari sini dapat dimengerti bahwa Studi Kepustakaan sebenarnya merupakan aktivitas yang tidak

⁴ Irawati Singarimbun, dalam Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (editor), Metode Penelitian Survei, Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Jakarta, 1989, hlm. 70.

terpisahkan dari suatu penelitian. Melalui Studi Kepustakaan peneliti dapat memanfaatkan semua informasi dan pemikiran-pemikiran yang relevan dengan penelitian.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini hanya memanfaatkan data sekunder berupa Bahan Pustaka yang dalam penelitian hukum normatif ini berupa Bahan Hukum. Bahan Hukum yang dipakai dalam penelitian ini terbagi menjadi:

1. “Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:
 - a. Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945
 - b. Peraturan Dasar:
 - i. Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945
 - ii. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - c. Peraturan Perundang-undangan:
 - i. Undang-Undang dan peraturan → yang setaraf
 - ii. Peraturan Pemerintah dan peraturan yang setaraf
 - iii. Keputusan Presiden dan peraturan yang setaraf
 - iv. Keputusan Menteri dan peraturan yang setaraf
 - v. Peraturan-Peraturan Daerah
 - d. Bahan Hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti, hukum adat
 - e. Yurisprudensi
 - f. Traktat
 - g. Bahan umum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku seperti, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (yang merupakan terjemahan yang secara yuridis formal bersifat tidak resmi dari *Wetboek van Strafrecht*)
2. Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti, Rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.
3. Bahan Hukum Tersier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder: contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.”⁵

⁵ Soerjono Soekanto, Sri Mamuji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, PT Raja Grafindo, Jakarta. Cet. 4, 1995, hlm. 13.

Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, atau merupakan penunjang utama dalam penelitian hukum. Bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 11 Tahun 2017 tentang Keselamatan Pasien.

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang mengacu pada hasil studi terhadap buku-buku serta teori-teori yang relevan. Bahan hukum sekunder antara lain adalah buku-buku atau karya ilmiah tentang hukum kesehatan, filsafat hukum, hukum kesehatan yang berkaitan dengan perlindungan pasien, dan asas perlindungan.

Sedangkan Bahan Hukum Tersier dalam kesempatan penelitian ini akan menggunakan beberapa kamus dan ensiklopedia yang berkaitan dengan obyek penelitian.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan ini dimulai dengan penulisan Bab I sebagai Bab Pendahuluan, yang terdiri dari enam Subbab secara berturut-turut berisi penulisan tentang Latar Belakang Penelitian, Perumusan Masalah Penelitian, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, dan Penyajian Tesis.

Kemudian dituliskan Bab II dengan judul Tinjauan Pustaka, yang terdiri dari lima Subbab. Pembahasan dimulai dengan penulisan Subbab A yang berisi Pengantar; di dalam Subbab B akan membahas Aspek Hukum Keselamatan Pasien yang terdiri dari 4 (empat) Subsubbab, yang di dalamnya akan dibahas tentang Aspek Hukum Kesehatan, kemudian akan dibahas tentang Aspek Hukum

Rumah Sakit; selanjutnya akan dibahas Hukum Keselamatan Pasien; selanjutnya di dalam Subbab C akan dituliskan tentang Asas Perlindungan, dimulai dengan penulisan 3 (tiga) Subsubbab yang dimulai dengan Pengertian Hukum; Pengertian Asas dan asas Hukum; Asas Perlindungan Hukum, ditutup dengan Subbab D yang berisi rangkuman dari seluruh penulisan Bab II.

Setelah itu di dalam Bab III akan dituliskan Hasil Penelitian Dan Pembahasan, dimulai dengan penulisan Subbab A yang berisi Pengantar, lalu di dalam Subbab B berisi Hasil Penelitian akan dituliskan unsur-unsur dari Keselamatan Pasien, dilanjutkan dengan penulisan tentang unsur-unsur dari Asas Perlindungan, setelah itu di dalam Subbab C tentang Pembahasan akan dituliskan analisis dari unsur-unsur Keselamatan Pasien dan unsur-unsur Asas Perlindungan, ditutup dengan subbab D sebagai Subbab Penutup yang berisi rangkuman dari seluruh penulisan Bab III.

Akhirnya di dalam Bab IV tentang Penutup akan dituliskan beberapa Kesimpulan dan beberapa Saran yang ditutup dengan Daftar Pustaka beserta Lampiran yang dibutuhkan.