

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Puskesmas adalah salah satu tempat pelayanan kesehatan masyarakat tingkat pertama yang berada di Kabupaten/ Kota yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerja, yang tiap hari melakukan pelayanan kesehatan masyarakat. Pemberian layanan dan tindakan mempengaruhi rasa nyaman pasien dan juga tindakan-tindakan terapeutik yang dilakukan di Puskesmas akan memberikan hasil yang berbeda antara individu satu dan yang lainnya oleh karena variabilitas dari pasien yang berbeda-beda.

Terkadang itu yang membuat pasien merasa pelayanan terapeutik yang diberikan tidak sesuai, meskipun itu memang sudah tepat pelaksanaannya untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan di kemudian hari, sebaiknya dilakukan pencatatan selengkapnyanya, di dalam berkas yang disebut sebagai tulislah rekam medis, karena di dalam rekam medis tersebut, antara lain tertulis diagnosis dan terapi apa yang diberikan. Itulah yang akan menjadi berkas berisi catatan dari apa yang telah dilakukan dan berguna di kemudian hari.

Selain itu tujuan pengelolaan rekam medis adalah untuk menunjang tercapainya tertib administrasi dalam rangka upaya mencapai tujuan yaitu peningkatan mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas. Pedoman atau petunjuk teknis pengelolaan rekam medis pada suatu Puskesmas pada dasarnya mengatur proses kegiatan yang dimulai pada saat diterimanya pasien di

tempat penerimaan pasien, pencatatan data medis pasien selama pasien tersebut mendapatkan pelayanan medis, sampai pada penanganan berkas rekam medis pasien yang meliputi kegiatan penyimpanan serta pengeluaran berkas dari tempat penyimpanan untuk melayani permintaan/peminjaman bila pasien berobat ulang atau keperluan lain.

Pada saat seorang pasien berobat ke dokter, sebenarnya telah terjadi suatu hubungan kontrak terapeutik antara pasien dan dokter. Hubungan tersebut didasarkan atas kepercayaan pasien bahwa dokter tersebut mampu mengobatinya, dan akan merahasiakan semua rahasia pasien yang diketahuinya pada saat hubungan tersebut terjadi. Dalam hubungan tersebut secara otomatis akan banyak data pribadi pasien yang akan diketahui oleh dokter serta tenaga kesehatan yang memeriksa pasien tersebut. Sebagian dari rahasia tadi dibuat dalam bentuk tulisan yang dikenal sebagai rekam medis.

Tenaga Kesehatan yang diberikan kepercayaan penuh oleh pasien, haruslah memperhatikan baik buruknya tindakan dan selalu berhati-hati di dalam melaksanakan tindakan medis. Dari tindakan medis tersebut tidak menutup kemungkinan terjadi suatu kesalahan ataupun kelalaian. Kesalahan ataupun kelalaian yang dilakukan tenaga kesehatan dalam melaksanakan tugas profesinya dapat berakibat fatal baik terhadap badan maupun jiwa dari pasiennya, dan hal ini tentu saja sangat merugikan bagi pihak pasien. Dari kesalahan ataupun kelalaian yang dilakukan tenaga kesehatan terhadap pasien, menimbulkan pertanyaan, yaitu; adakah perlindungan hukum terhadap pasien, dapatkah pasien yang dirugikan menuntut ganti rugi, dan siapa yang harus bertanggung jawab atas kerugian yang menimpa pasien.

Hubungan antara kewajiban dokter membuat rekam medis dan manfaatnya bagi pasien, konsekuensinya memunculkan hak dan kewajiban pada dokter, pasien dan Puskesmas. Rekam medis memiliki beberapa manfaat baik bagi dokter, pasien maupun Puskesmas antara lain; dapat digunakan sebagai acuan dokter dan tenaga kesehatan dalam memberikan pelayanan kesehatan baik dalam menentukan diagnosis, memberikan pengobatan, tindakan medis dan pelayanan selanjutnya bagi pasien, dapat meningkatkan pelayanan kesehatan bagi pasien, dapat memberikan kemudahan bagi dokter dan tenaga kesehatan dalam menangani suatu penyakit, dapat memberikan perlindungan bagi dokter dan tenaga kesehatan dalam ketika terjadi kasus-kasus tertentu (hukum), dapat menjadi informasi tentang perkembangan penyakit, pengobatan, tindakan medis terutama untuk perkembangan ilmu pengetahuan dalam pengajaran dan penelitian, dapat digunakan untuk menentukan jumlah biaya yang harus dibayar oleh pasien dalam pelayanan kesehatan, dapat ditentukan angka statistik kasus penyakit, angka kematian, angka kelahiran dan hal-hal yang berkaitan dengan kesehatan, dan juga dapat digunakan dalam pembuktian masalah hukum atau merupakan alat bukti untuk menyelesaikan kasus hukum misalnya malPraktik, atau pelanggaran lainnya.

Rekam medis itu berguna bagi pasien, dokter dan Puskesmas itu sendiri. Dan rekam medis itu sendiri harus diisi secara lengkap, tetapi pada kenyataannya banyak didapatkan rekam medis itu ternyata tidak diisi secara lengkap. Ternyata ada beberapa rekam medis yang tidak ditandatangani setelah melakukan diagnosis dan terapi, dan juga ada Puskesmas yang rekam medisnya itu disatukan dengan kartu berobat yang dibawa pasien pulang ke rumah. Dan

Puskesmas itu hanya menuliskan data pasien itu di buku yang ada di Puskesmas. Seharusnya Puskesmas itu sendiri mempunyai rekam medis yang ada di Puskesmas, bukan dibawa pulang oleh pasien, Karena takut hilang dan di Puskesmas sendiri tidak ada berkas yang berisikan catatan dan dokumen tentang identitas pasien, pemeriksaan, pengobatan, tindakan dan pelayanan lain kepada pasien pada sarana pelayanan kesehatan. Tetapi ada Puskesmas juga yang menulis rekam medis secara lengkap dan di simpan juga di dalam komputer, dan menyimpannya secara lengkap. Ketentuan mengenai kewajiban membuat rekam medis ini diatur dalam Pasal 46 ayat 1 Undang-Undang no 29 tahun 2004 yang berbunyi :

“Setiap dokter atau dokter gigi dalam menjalankan praktik kedokteran wajib membuat rekam medis”

Selain itu dalam Permenkes No 269/Menkes/Per/2008 tentang rekam medis dijelaskan bahwa pemberi pelayanan kesehatan, sesudah memberikan pelayanan kesehatan wajib secepatnya menulis rekam medis secara lengkap.

Ketentuan tersebut memberikan suatu kewajiban hukum bagi pembuatan rekam medis, karena mengatur secara jelas dan logis adanya kewajiban dari penyelenggara pelayanan kesehatan untuk membuat rekam medis.

Manusia adalah realitas yang berupa makhluk hidup. Sebagai makhluk hidup manusia itu memperlihatkan dua aspek yang tidak dapat dipisahkan dari dirinya yaitu aspek secara individu dan aspek sebagai anggota masyarakat. Kehidupan manusia selalu dihadapkan pada ketidak pastian berkenaan dengan perilaku sesamanya dalam hubungan dengan kepentingan dirinya. Maka dari itu manusia membutuhkan kepastian. Untuk memenuhi kebutuhan itulah manusia

menciptakan batasan-batasan yang dapat dijadikan pegangan dan menciptakan prediktabilitas, oleh karena itu dari pemikiran manusia dalam masyarakat dan makhluk sosial, kelompok manusia menghasilkan suatu kebudayaan yang bernama kaidah atau aturan atau hukum tertentu yang mengatur segala tingkah lakunya agar tidak menyimpang dari hati nurani manusia.

Hukum sebagai norma mempunyai ciri khusus yaitu untuk melindungi, mengatur dan memberikan keseimbangan dalam menjaga kepentingan umum. Dengan adanya hukum semua perilaku manusia ada batasannya, sehingga agar terjadi tertib di dalam masyarakat. Apabila perilaku masyarakat itu tidak sesuai dengan hukum yang berlaku, maka akan mendapat sanksi. Sanksi sendiri yaitu akibat dari apabila masyarakat tidak taat terhadap hukum yang berlaku. Sanksi itu sendiri juga penting untuk membuat masyarakat menjadi taat.

Indonesia sebagai negara hukum, harus mempunyai kepastian hukum. Kepastian hukum itu sendiri ialah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Tanpa kepastian hukum orang tidak mengetahui apa yang harus diperbuat sehingga akan menimbulkan keresahan. Dalam hal penegakan hukum, setiap orang selalu mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal peristiwa konkrit, bahwa peristiwa tersebut tidak boleh menyimpang dan harus ditetapkan sesuai dengan hukum yang berlaku, yang pada akhirnya nanti kepastian hukum dapat diwujudkan. Kepastian hukum tersebut merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk hukum yang berbentuk tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan maknanya karena tidak dapat lagi dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi semua orang.

Kepastian hukum membuat rekam medis dan kelengkapannya merupakan hal yang sangat penting untuk diperhatikan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk membahas mengenai hubungan antara membuat rekam medis dan kelengkapannya di Puskesmas dengan asas kepastian hukum, untuk mengetahui apakah kewajiban membuat rekam medis di Puskesmas memenuhi asas kepastian hukum. Sehingga akan dilakukan penelitian dengan judul: **REKAM MEDIS DI PUSKESMAS DAN ASAS KEPASTIAN HUKUM** (Penelitian Hukum Normatif terhadap Undang-undang Praktik Kedokteran no 29 tahun 2004 dan Permenkes tentang Rekam Medis No. 269 tahun 2008)

B. PERUMUSAN MASALAH PENELITIAN

Berdasarkan uraian mengenai latar belakang tersebut di atas, maka dalam penelitian tesis ini dapat dirumuskan perumusan masalah penelitian yakni: Apakah kewajiban membuat rekam medis dan kelengkapannya di Puskesmas menyebabkan dipenuhinya asas kepastian hukum?

Selanjutnya untuk menjadi penduan penelitian dapat dilakukan identifikasi rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Apakah yang dimaksud dengan rekam medis di Puskesmas ?
2. Apakah yang dimaksud dengan asas kepastian hukum?
3. Apakah kewajiban membuat rekam medis dan kelengkapannya di Puskesmas menyebabkan dipenuhinya asas kepastian hukum?

C. TUJUAN PENELITIAN

Dari perumusan masalah tersebut di atas, dapat dirumuskan beberapa tujuan dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan gambaran mengenai rekam medis dan kelengkapannya di Puskesmas
2. Untuk mendapatkan gambaran mengenai asas kepastian hukum
3. Untuk mendapatkan gambaran mengenai hubungan sebab akibat antara kewajiban membuat rekam medis dan kelengkapannya di Puskesmas dengan dipenuhinya asas kepastian hukum.

D. METODE PENELITIAN

1. Spesifikasi Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan adalah Metode Penelitian Deskriptif, karena masalah penelitian yang akan diteliti adalah masalah penelitian yang aktual. Metode Penelitian Deskriptif menurut Natsir dalam bukunya Metode Penelitian adalah 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 diselidiki¹

Dalam penelitian ini, metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif. Yang dimaksud dengan metode penelitian deskriptif adalah suatu bentuk penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah maupun fenomena buatan manusia. Fenomena itu bisa berupa bentuk, aktivitas, karakteristik, perubahan, hubungan, kesamaan, dan perbedaan antara fenomena yang satu dengan fenomena lainnya

¹ M. Nazir. Metode Penelitian. Edisi 6. 2005. Bogor : Ghalia Indonesia. Hlm. 54

(Sukmadinata, 2006:72).² Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang berusaha mendeskripsikan dan menginterpretasikan sesuatu, misalnya kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang berkembang, proses yang sedang berlangsung, akibat atau efek yang terjadi, atau tentang kecenderungan yang tengah berlangsung. Penelitian deskriptif merupakan metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasi objek sesuai dengan apa adanya. Penelitian ini juga sering disebut non eksperimen, karena pada penelitian ini penelitian tidak melakukan kontrol dan manipulasi variabel penelitian. Dengan metode deskriptif, penelitian memungkinkan untuk melakukan hubungan antar variabel, menguji hipotesis, mengembangkan generalisasi, dan mengembangkan teori yang memiliki validitas universal di samping itu, penelitian deskriptif juga merupakan penelitian, dimana pengumpulan data untuk mengetes pertanyaan penelitian atau hipotesis yang berkaitan dengan keadaan dan kejadian sekarang. Mereka melaporkan keadaan objek atau subjek yang diteliti sesuai dengan apa adanya.³

Dalam penelitian ini, spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Yang dimaksud dengan deskriptif analitis, yaitu membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan antara fenomena atau gejala yang diteliti sambil menganalisanya, yaitu mencari sebab akibat dari suatu hal dan menguraikannya secara konsisten dan sistematis serta logis.⁴

² Sukmadinata. 2006. Metode Penelitian Pendidikan. Bandung:Rosdakary

³ Hartoto. Penelitian Deskriptif. Lembaga Penelitian Mahasiswa Penalaran. Universitas Negeri Makasar. 2009.

⁴ Lihat Moh. Nazir, Metode Penelitian, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 63, 72, 405, 406 &

Sejalanjutnya karena Penelitian ini, menggunakan Metode pendekatan yuridis normatif, maka jenis metode penelitian yang digunakan adalah Studi Kepustakaan. Studi kepustakaan adalah suatu kegiatan (praktis dan teoritis) untuk mengumpulkan (inventarisasi), dan mempelajari (*learning*), serta memahami (reflektif, kritis dan sistematis serta logis) data yang merupakan hasil pengolahan orang lain, dalam bentuk teks otoritatif (peraturan perundang-undangan, keputusan hakim, traktat, kontrak, keputusan tata usaha negara, kebijakan publik, dan lainnya), literatur atau buku teks, jurnal, artikel, arsip atau dokumen, kamus, ensiklopedi dan lainnya yang bersifat publik maupun privat.⁵ Menelusuri literatur yang ada serta menelaahnya secara tekun merupakan kerja kepustakaan yang sangat diperlukan dalam mengerjakan penelitian.⁷

2. Metode Pendekatan

Sesuai dengan metode pendekatannya yaitu yuridis normatif, maka jenis data yang dapat digunakan adalah data sekunder yang bersifat kualitatif, yang terdiri dari bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal hukum.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian tesis ini, yaitu yuridis normatif, yaitu suatu cara meneliti dalam penelitian hukum yang dilakukan terhadap bahan pustaka atau data sekunder, dengan menggunakan metode berpikir deduktif serta kriterium kebenaran koheren.⁸

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan,

⁵ Hilman Hadikusuma, Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 65.

⁷ M. Nazir. Metode Penelitian. Edisi 6. 2005. Bogor : Ghalia Indonesia. Hlm. 93

⁸ Ibid, hal 90.

struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasi, maka penelitian normatif sering juga disebut “ penelitian hukum dogmatik” atau “ penelitian hukum teoretis” (*dogmatic or theoretical law research*).⁹

Selanjutnya agar analisis yang diperoleh dari penelitian ini dapat diuji keabsahannya dan dapat diandalkan hasil penelitiannya, yaitu mencari hubungan antara kepemilikan rekam medis dan asas kepastian hukum, maka analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif.

E. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

1. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu data sekunder. Yang dimaksud dengan data sekunder yaitu data yang diperoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumentasi⁶ yang biasanya disediakan di perpustakaan umum atau perpustakaan milik pribadi. Di dalam penelitian hukum, data sekunder tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdapat dalam suatu aturan hukum atau teks otoritatif seperti peraturan perundang-undangan, putusan hakim, traktat, kontrak, keputusan tata usaha negara. Bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan,

⁹ Abdulkadir Muhammad. Hukum dan Penelitian Hukum. Bandung. 2004. Citra Aditya Bakti. hal

antara lain dari Undang-Undang tentang kesehatan No. 36 tahun 2009, Undang-undang Praktik Kedokteran No 29 tahun 2004, beserta Peraturan Pelaksanaan dari perundang-undangan tersebut, Permenkes No. 269/Menkes/Per/III/2008

Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, serta simposium yang dilakukan para pakar hukum mengenai Kewajiban membuat rekam medis dan kelengkapannya dan asas kepastian hukum Selain itu, dalam penelitian ini dipergunakan pula bahan hukum tersier. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain. Baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder diinventarisasi berdasarkan fokus permasalahan yang telah dirumuskan dalam perumusan masalah dan diklasifikasi menurut bidang kajiannya, agar memudahkan untuk menganalisisnya.

Oleh karena data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersifat kualitatif, dan jenis metode penelitian yang dipergunakan adalah studi kepustakaan.

2. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif normatif. Metode kualitatif normatif ini digunakan karena penelitian ini tidak menggunakan konsep-konsep yang diukur/dinyatakan dengan angka atau rumusan statistik. Dalam menganalisis data sekunder tersebut, penguraian data disajikan dalam bentuk kalimat yang konsisten, logis dan efektif serta sistematis sehingga memudahkan untuk interpretasi data dan konstruksi data

serta pemahaman akan analisis yang dihasilkan, yaitu mencari sebab akibat dari suatu masalah dan menguraikannya secara konsisten, sistematis dan logis sesuai dengan perumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu hubungan antara kewajiban membuat rekam medis dan kelengkapannya di Puskesmas dan asas kepastian hukum.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan tesis ini akan dibagi menjadi 5 Bab, yang dimulai dengan Bab I, yang berisi tentang Pendahuluan yang terdiri dari 6 Subbab dimulai dengan Subbab A tentang Latar Belakang Penelitian, yang berisi uraian secara umum tentang alasan dilakukan penelitian, kemudian di dalam Subbab B dituliskan Perumusan Masalah Penelitian, dilanjutkan dalam Subbab C tentang Tujuan Penelitian, Serta di dalam Subbab D dan E dituliskan tentang Metode dan Pengumpulan Data Penelitian, ditutup dengan Subbab F yang berisi Sistematika Penulisan.

Kemudian dalam Bab II dituliskan tentang Rekam Medis Di Puskesmas yang terdiri dari 5 Subbab, dimulai dengan Subbab A yang berisi Pengantar tentang apa yang akan dituliskan di dalam Bab II ini, selanjutnya di dalam Subbab B akan dituliskan tentang Puskesmas, selanjutnya pada Subbab C akan dituliskan mengenai Aspek hukum Rekam Medis, Selanjutnya pada Subbab D dituliskan mengenai Rekam Medis di Puskesmas, lalu Subbab E Penutup.

Selanjutnya dalam Pada Bab III dituliskan tentang Asas Kepastian Hukum yang terdiri dari 5 subbab, dimulai dengan subbab A yang berisi Pengantar tentang apa yang dituliskan di dalam Bab III ini, selanjutnya tentang juga akan dipaparkan dalam Subbab B Sejarah, Pengertian Ilmu Hukum, dilanjutkan

dengan Subbab C Asas dan Tujuan Hukum, lalu pada Subbab D akan ditulis mengenai Asas Kepastian Hukum dan Subbab E Penutup.

Sedangkan dalam Bab IV dituliskan tentang Hubungan Rekam medis di Puskesmas dan asas kepastian hukum yang terdiri dari 5 Subbab, dimulai dengan Subbab A yang berisi Pengantar tentang apa yang akan dituliskan di dalam Bab IV ini, selanjutnya di dalam Subbab B akan dituliskan tentang Rekam Medis di Puskesmas, selanjutnya pada Subbab C akan ditulis mengenai Asas kepastian hukum, Selanjutnya pada Subbab D ditulis mengenai Analisis Hubungan Rekam Medis di Puskesmas dan Asas Kepastian Hukum, lalu Subbab E Penutup.

Akhirnya pada Bab V, yang merupakan Bab Penutup dalam penelitian tesis ini, akan dituliskan beberapa Kesimpulan dari penelitian tesis ini dan beberapa Saran-saran sebagai bahan masukan bagi berbagai pihak.

