

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagian cita-cita bangsa Indonesia, yang tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum. Perlindungan yang dimaksud adalah perlindungan dari berbagai macam ancaman, termasuk ancaman penyakit. Dalam rangka mencapai cita-cita bangsa tersebut, maka perlu diadakan pembangunan di bidang kesehatan, yang pada hakikatnya merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional.

Pemerintah sebagai penentu kebijakan dan pembuat perangkat hukum yang dapat menjangkau segala permasalahan, khususnya permasalahan tentang kesehatan masyarakat memiliki peranan yang sangat signifikan terutama dalam upaya pembinaan, pengaturan dan pengawasan terlaksananya regulasi kesehatan dan terjaminnya kesehatan seluruh masyarakatnya. Kebijakan dan peraturan yang dimaksud salah satunya adalah pengaturan tentang kesalahan yang dilakukan oleh tenaga medis (khususnya dokter) secara professional, baik yang berhubungan dengan tindakan medis maupun administratif.

Jika konflik antara pemberi dan penerima jasa layanan medik benar - benar terjadi dan kemudian salah satu atau kedua belah pihak memilih jalur hukum sebagai jalan untuk menyelesaikannya, maka senang atau tidak senang mereka harus tunduk pada aturan - aturan hukum yang ada. Aturan hukum yang mengatur dan mengklasifikasikan hubungan

pemberi dan penerima layanan medik sebagai hubungan kontrak, seperti yang di jelaskan dalam Undang - undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, yang disebutkan dalam Pasal 39 bahwa bentuk prestasi yang menjadi kewajiban penyedia jasa layanan medik (dalam hal ini adalah dokter), amat tergantung pada jenis perikatan yang di sepakati antar kedua belah pihak.¹

Dalam pembuatan surat keterangan kesehatan yang dikeluarkan oleh dokter, perikatan yang disepakati antara pembuat surat dan pemakai surat keterangan akan menghilangkan akibat yang ditimbulkan dari pemakaian surat keterangan tersebut, hal ini sering terjadi pada beberapa kasus surat keterangan dokter yang tidak sesuai dengan kondisi nyata.

Dalam kehidupan sehari-hari khususnya bagi masyarakat yang sangat membutuhkan surat keterangan sehat, menganggap perbuatannya tidak melanggar hukum karena dilakukan suka sama suka. Selain itu pada kebanyakan kasus yang terjadi di lingkungan sekitar kita, jarang sekali terungkap pembuatan surat keterangan sehat yang tidak sesuai dengan kondisi nyata (surat keterangan palsu) karena tidak ada yang merasa dirugikan sehingga tidak melaporkan pada pihak yang berwajib. Di satu sisi dokter dituntut untuk memberikan keterangan sesuai kenyataan yang terjadi pada pasien, sementara pasien meminta dokter untuk membuat surat keterangan dokter yang tidak sesuai dengan realita.

¹ Guwandi, *Etika dan Hukum Kedokteran*, (Jakarta: Balai Penerbit FK UI, 1991), hlm. 38.

Undang - undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang merupakan pengganti dari Undang – undang Nomor 23 Tahun 1992, khususnya pasal 58, yang memberikan hak kepada setiap orang untuk menuntut ganti rugi terhadap tindakan seseorang, tenaga kesehatan, dan/atau penyelenggara kesehatan yang menimbulkan kerugian akibat kesalahan atau kelalaian dalam pelayanan kesehatan yang diterimanya, sehingga dalam hal ini pasien sebagai pengguna jasa pelayanan kesehatan dilindungi oleh undang-undang dan peraturan yang mengatur proses pelayanan kesehatan, perlindungan tersebut memberikan kesempatan kepada pasien yang merasa dirugikan untuk melakukan tuntutan secara hukum atau meminta ganti rugi sebagai akibat kesalahan dan atau kelalaian petugas kesehatan kecuali untuk tindakan penyelamatan nyawa atau pencegahan kecacatan seseorang dalam keadaan darurat.

Pada kenyataannya, munculnya surat keterangan palsu ini jarang tersentuh oleh hukum karena tidak adanya laporan kerugian dari pihak-pihak yang bersangkutan, sehingga begitu mudahnya memperoleh surat keterangan sehat palsu tersebut. Kasus yang dialami oleh Narimin Said alias Narsaid (72 tahun) seorang terpidana kasus pemalsuan dokumen tanah yang telah divonis delapan bulan oleh Mahkamah Agung pada 16 Desember 2009, ternyata dapat hidup bebas dirumahnya karena diduga menggunakan surat keterangan dokter palsu.²

² Radjawarta, “Diduga Pakai Surat Keterangan Palsu, Marimin di Bantarkan”. Dikutip dari www.radjawarta.com (diunduh tanggal 2 Nopember 2012).

Dari penjelasan diatas, maka dilakukan penelitian lebih lanjut terhadap **“Aspek Etik Dan Yuridis Terhadap Tindakan Dokter yang Mengeluarkan Surat Keterangan Palsu”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diungkapkan sebelumnya, maka penelitian ini merumuskan suatu permasalahan yang akan dianalisa pada tahapan berikutnya. Adapun rumusan masalah yang dimaksud adalah: *“Bagaimanakah aspek etik dan yuridis terhadap dokter yang mengeluarkan surat keterangan palsu?”*.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan sebagaimana telah dirumuskan, maka dapat dikemukakan tujuan penelitan ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis aspek etik dan yuridis terhadap dokter yang mengeluarkan surat keterangan palsu.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Yaitu kegunaan yang sifatnya memberikan sumbangan pemikiran yang berupa teori-teori dalam kaitanya dengan pemberian surat keterangan dokter palsu jika ditinjau dari aspek Yuridis dan Kode Etik Kedokteran, serta menambah kekhasan pengetahuan tentang Kode Etik Kedokteran.

1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan kontribusi dan solusi kongkrit bagi para penentu kebijakan dalam upaya memberikan pengetahuan hukum terhadap korban tindak pidana di bidang medis di Indonesia.
- b. Dengan pendekatan kebijakan hukum pidana yang tetap memperhatikan pendekatan aspek yuridis dan etis terhadap pemberian surat keterangan kesehatan dalam kesatuan pendekatan sistemik/integral,
- c. Membantu dalam memecahkan masalah yang dihadapi oleh para dokter dalam usaha melaksanakan sumpah dan Kode Etik Kedokteran.
- d. Bagi peneliti, merupakan wahana untuk dapat mengembangkan ilmu yang telah didapat selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura.

1.5. Metode Penelitian

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.5.1. Pendekatan masalah.

Penelitian ini menggunakan metode normatif, yaitu : kajian ini memandang hukum dalam wujudnya sebagai kaidah yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Dalam kajian normatif ini sifatnya *perspektif*, menentukan apa yang salah dan apa yang benar. Kajian normatif terhadap hukum dilakukan antara lain pada ilmu hukum pidana positif, hukum tata negara positif, dan hukum perdata positif.

Dengan kata lain, kajian ini lebih mencerminkan *law in books*. Dunianya adalah *das sollen* apa yang seharusnya.³

Penelitian hukum normatif ini lebih ditekankan pada norma-norma yang berlaku pada saat itu atau norma yang dinyatakan dalam undang-undang. Metode yang digunakan untuk penelitian terhadap kajian ini adalah metode *yuridis-normatif*. Kajian terhadap penelitian hukum normatif ini pada dasarnya adalah mengkaji hukum dalam kepustakaan, misalnya penelitian hukum inventarisasi hukum positif, penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*, penelitian sistematika hukum, dan penelitian terhadap teraf sinkronisasi *vertikan* dan *horizontal*.⁴

Melalui pendekatan-yuridis normatif ini diharapkan dapat mengetahui tentang suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang berhubungan dengan tindakan dokter yang membuat surat keterangan kesehatan palsu serta dapat diterapkan dalam mengkaji dan membahas permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini.

1.5.2. Sumber Data

Penelitian hukum yang bersifat normatif selalu menitikberatkan pada sumber data sekunder. Data sekunder pada penelitian dapat dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.⁵

Dalam penelitian ini, bersumber dari data sekunder sebagai berikut:

³ Yesmil Anwar dan Adang, *Pegantar Sosiologi Hukum*, hlm.83.

⁴ *Ibid*, hlm. 14.

⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta, GhaliaIndonesia,1990), hlm. 12.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti Undang – undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang - undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1996 tentang Tenaga Kesehatan.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Kode Etik Kedokteran Indonesia dan Pedoman Pelaksanaan Kode Etik Kedokteran Indonesia.
- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus Inggris-Indonesia, Kamus Hukum Kesehatan dan Kamus Hukum.

1.5.3. Prosedur pengumpulan dan pengolahan data.

Prosedur pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi kepustakaan yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum dan dapat berupa pendapat para ahli. Dalam penelitian ini, digunakan bahan hukum berupa Undang - undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang - undang Nomor 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1996 tentang Tenaga Kesehatan. Prosedur pengolahan data dimulai dengan memeriksa data secara korelatif yaitu yang hubungannya antara gejala yang satu dengan yang lain, sehingga tersusunlah karya tulis yang sistematis.

1.5.4. Analisis data.

Analisis data adalah proses menafsirkan atau memaknai suatu data.⁶ Hasil analisis ini diharapkan dapat digunakan untuk menjawab permasalahan yang dikemukakan dalam skripsi ini dan akhirnya dapat digunakan untuk menarik suatu kesimpulan serta memberikan saran seperlunya. Adapun analisis data yang penulis lakukan adalah menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu menggambarkan secara lengkap kualitas dan karakteristik dari data-data yang sudah terkumpul dan sudah dilakukan pengolahan, kemudian dibuat kesimpulan.

Data dianalisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada usaha penemuan.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan hasil penelitian ini dibagi dalam 4 (empat) Bab.

Bab I Pendahuluan yang berisi tentang latar belakang permasalahan, rumusan Masalah, manfaat Penelitian, tujuan Penulisan, manfaat Penelitian, metode Penelitian (jenis Penelitian, pendekatan masalah, analisis data (normatif) atau bahan hukum) dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, bab ini menguraikan pengertian hukum kesehatan, pengertian dokter dan hubungannya dengan pasien, tinjauan tentang tindak pidana di

⁶ Moleong, Lexy J, *Metodologi penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2000), hlm. 103.

bidang kesehatan dan pertanggungjawaban dalam hukum pidana serta kode etik kedokteran.

Pada Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan tentang aspek etik dan yuridis terhadap tindakan dokter yang mengeluarkan surat keterangan palsu.

Bab IV Penutup yang memuat kesimpulan dan saran. Yang merupakan uraian singkat dari pembahasan rumusan permasalahan yang diangkat, serta rekomendasi yang mungkin dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan yang sama, dan untuk kesempurnaan hasil penelitian.