

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berbagai usaha yang saat ini bergerak dalam meningkatkan derajat kesehatan mengalami suatu lonjakan dan peningkatan sehingga memiliki kualitas yang semakin berkembang dan maju. Selain perkembangan teknologi maupun ilmu pengetahuan dunia kesehatan dan medis, berbagai jenis pelayanan juga ada di masyarakat. Dimulai dari alat kesehatan, metode, obat-obatan dan kapabilitas dokter dan petugas kesehatan untuk mengembangkan inovasi baru. Tentunya, perkembangan pelayanan medis menjadi tantangan dan poin lebih untuk fasilitas pelayanan Kesehatan. Di sisi lain, masyarakat tidak benar-benar mengetahui evolusi layanan medis ini. Segala sesuatu yang dilihat masyarakat dalam kondisi mereka, atau ketika keluarga mereka sakit, adalah bagaimana mereka dapat disembuhkan.¹

Sejumlah besar antrean pasien menumpuk dalam praktik medis mandiri, klinik yang tampak normal, praktik perawat atau bidan, dan bahkan layanan medis tradisional. Beberapa orang dengan banyak penyakit tidak dapat pergi ke fasilitas medis. Kondisi yang sangat rentan, penyakit yang bergantung pada alat, atau bahkan konsumsi cairan parenteral seringkali menjadi alasan pasien dan keluarganya menginginkan layanan medis di rumah.² Dengan masyarakat yang

¹ Christine S. Ritchie et al., "COVID Challenges and Adaptations Among Home-Based Primary Care Practices: Lessons for an Ongoing Pandemic from a National Survey," *Journal of the American Medical Directors Association*, 2021, <https://doi.org/10.1016/j.jamda.2021.05.016>.

² Khoirur Rizal Lutfi, Wardani Rizkianti, and Heru Sugiyono, "PENINGKATAN PEMAHAMAN ASPEK-ASPEK HUKUM TRANSNASIONAL BAGI MASYARAKAT

takut bepergian karena takut tertular infeksi COVID-19, mereka memilih lebih berdiam diri di dalam rumah daripada mereka harus keluar rumah.³

Layanan *home care* berpotensi menjadi salah satu solusi kesehatan di masa pandemi saat ini. Secara khusus, kesehatan adalah hal yang sangat berharga, dan berbagai fasilitas medis seperti rumah sakit, puskesmas, dan klinik dapat kewalahan dengan perawatan pasien, terutama dimasa pandemi COVID-19 saat ini.⁴ Faktanya, beberapa orang takut pergi ke rumah sakit karena tidak ingin terinfeksi COVID-19. Di sisi lain, ketika seseorang sakit, mereka membutuhkan perawatan medis yang tepat dan benar. Ada keluarga yang bisa dirawat di rumah, namun dengan pengetahuan medis yang terbatas, langkah yang dilakukan tidak maksimal.⁵

Di era modern ini, pelayanan *homecare* merupakan suatu pelayanan yang sangat membantu orang dalam mendapatkan pelayanan kesehatan. Pelayanan keperawatan pasien di rumah (pelayanan *homecare*) termasuk ke dalam pelayanan medis yang bisa didapat dari Klinik Pratama, sesuai dalam Permenkes Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Klinik. Namun dengan trend semakin banyaknya pelayanan *homecare* yang ada sekarang ini, menjadi permasalahan adalah semakin banyak tenaga Kesehatan yang melakukan pelayanan *homecare* secara sendiri-sendiri (individualis) tanpa melibatkan Fasilitas Kesehatan yang ada. Hal ini menjadi

DI KOTA DEPOK,” *Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia* 4, no. 1 (June 1, 2021), <https://doi.org/10.24912/jbmi.v4i1.10855>.

³ William Leahy, *Providing Home Care: A Textbook for Home Health Aides*, 5th ed. (Hartman Publishing, Inc.;, 2017).

⁴ Michelle Angelika S and St. Laksanto Utomo, “Pengaruh Karantina Di Era Pandemi Covid-19 Terhadap Aspek Psiko-Sosial Masyarakat,” *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 7 (2021), <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.23887/jkh.v7i2.39200>.

⁵ Nivedita Page et al., “Homecare and the COVID-19 Pandemic - Experience at an Urban Specialist Cancer Palliative Center,” *Indian Journal of Palliative Care*, 2020, https://doi.org/10.4103/IJPC.IJPC_151_20.

masalah karena seorang sumber daya manusia dalam bidang kesehatan seharusnya dapat membuktikan dirinya dengan adanya SIP (Surat Izin Praktik) di setiap tempat praktiknya. Namun untuk menjalankan pelayanan *homecare*, harus dilakukan oleh fasilitas layanan yang bergerak dalam bidang menyetatkan setiap individual, dan berkewajiban untuk terdapatnya suatu layanan operasional yang telah terstandarisasi dan memiliki perizinan yang sesuai untuk pelaksanaannya.⁶ Bila seorang tenaga Kesehatan yang akan melakukan kunjungan *homecare*, seharusnya memiliki surat izin praktik di kliniknya dan harus ada surat izin operasional. Apabila seorang Tenaga Kesehatan melakukan pelayanan *homecare* sendiri dan tidak memenuhi syarat administrasi tersebut, tentu menjadi permasalahan bahwa pelayanan *homecare* telah melanggar standard pelayanan medis, pelanggaran etik, pelanggaran disiplin, atau pelanggaran hukum.⁷ Penelitian tesis ini bertujuan erat dan membatasi diri mengenai implementasi hukum dari perawatan pasien dengan pelayanan *homecare*, menyoroti permasalahan legal delegasi antara dokter dengan perawat.

1.2 Rumusan Masalah

Maka dari itu, sesuai dengan pernyataan yang ada pada penguraian latar belakang, maka dapat dibuat beberapa poin-poin yang menjadi akar dari permasalahan penelitian ini yaitu meliputi.

- 1) Bagaimana Regulasi Sistem Pelayanan *Homecare* Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan?

⁶ Wicipto Setiadi, Melta Setya, and Rahayu Pujiarti, "LEGAL PROBLEM DURING COVID-19 PANDEMIC IN INDONESIA : IS IT NECESSARY TO DECLARE IT TO BE AN EMERGENCY ?" 18, no. 7 (2021): 931–46.

⁷ Torunn Strømme, Karina Aase, and Ingrid Tjoflåt, "Homecare Professionals' Observation of Deteriorating, Frail Older Patients: A Mixed-Methods Study," *Journal of Clinical Nursing*, 2020, <https://doi.org/10.1111/jocn.15255>.

- 2) Bagaimana Pelimpahan Wewenang Dokter Kepada Perawat Dalam Pelayanan *Homecare*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis:

- 1) Menganalisa Regulasi Sistem Pelayanan *Homecare* Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan
- 2) Menganalisa Pelimpahan Wewenang Dokter Kepada Perawat Dalam Pelayanan *Homecare*

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan diharapkan menjadi manfaat dalam perkembangan ilmu pengetahuan pada hal-hal berikut.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan rujukan dari segi hukum dalam rangka membahas mengenai pelayanan *homecare* di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga membahas terkait berbagai fenomena yang terjadi di masyarakat mulai dari normatif hingga budaya masyarakat secara empiris terutama dalam ruang lingkup regulasi hukum perawatan pasien berbasis pelayanan *homecare* di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat bagi masyarakat mengenai peraturan pelayanan *homecare* di Indonesia serta penerapannya secara nyata di bidang etika, moral, budaya, norma, dan hukum.

1.5 Landasan Teoritis

Teori adalah perspektif kasus atau masalah, teori, disertasi, pedoman teori yang mungkin atau mungkin tidak disepakati, dan digunakan sebagai masukan untuk menciptakan kerangka berpikir dalam menuis. Teori yang dibahas penelitian ini bertujuan untuk membentuk sistem hasil penelitian yang mudah

dipahami dan dapat membuat prediksi yang tepat, dalam hal ini berfungsi untuk memberikan penjelasan terhadap pertanyaan yang telah terbentuk sebelumnya. Hal tersebut menyatakan bahwa teori itu sendiri menjelaskan mengenai pokok bahasan dan memiliki dukungan dari berbagai fakta yang dapat dilakukan pembuktian terhadap nilai-nilai kebenaran yang dijelaskan olehnya, dengan kata lain harus dijelaskan secara rasional.

Kerangka teori umumnya diartikan sebagai rancangan desain berbasis opini yang diungkapkan sebagai informasi tentang suatu peristiwa. Penelitian yang dilakukan sekarang menggunakan teori pembangunan dan nilai-nilai kepastian yang dimiliki oleh hukum dan juga berbagai implementasinya dalam kehidupan sehari-hari. Kepastian hukum menjamin bahwa setiap individual akan melakukan setiap kegiatan dan tindakan berdasarkan dengan kaidah hukum. Jika tidak, mereka yang tidak memiliki kepastian hukum tidak memiliki ketentuan standar perilaku. Gustav Radbruch mengutip keyakinan sebagai tujuan hukum. Dalam tatanan kehidupan masyarakat sangat erat kaitannya dengan kepastian hukum. Kepastian hukum berhubungan dengan sifat normatif baik ketentuan maupun putusan pengadilan. Keamanan hukum mengarah pada pelaksanaan ketertiban hidup. Jelas, konsisten, teratur dan tidak terpengaruh dengan kondisi kehidupan subjektif dalam praktiknya.⁸

Gustav Radbruch menyebutkan empat hal dasar terkait pentingnya kepastian hukum, diantaranya adalah sebagai berikut:⁹

- Pertama, hukum memiliki nilai yang bersifat positif, dengan kata lain merupakan hukum yang berlaku saat ini, yang dapat dilihat sebagai setiap peraturan perundang-undangan.
- Kedua, hukum itu sesuai dengan fakta, sehingga berbagai hukum yang ada sejatinya akan menyesuaikan dengan berbagai ketentuan yang telah berada dalam keadaan bermasyarakat tempat hukum tersebut ditegakkan.

⁸ Hasaziduhu Moho, "Penegakan Hukum Di Indonesia Menurut Aspek Kepastian Hukum, Keadilan, Dan Kemanfaatan," *Universitas Dharmawangsa*, 2019.

⁹ Fadly Andrianto, "Kepastian Hukum Dalam Politik Hukum Di Indonesia," *Administrative Law and Governance Journal*, 2020, <https://doi.org/10.14710/alj.v3i1.114-123>.

- Ketiga, hukum yang dibuat sesuai dengan fakta yang ada sesuai, sehingga dapat pembuatannya dilakukan dengan cara yang sejelas-jelasnya agar mencegah terjadinya penafsiran ganda maupun terjadi salah tafsir dari suatu hukum yang ada.
- Keempat, perubahan tidak dapat dilakukan terhadap hukum positif.

Pandangan Gustav Radbruch adalah bahwa hukum merupakan suatu produk pemikiran yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada, dan secara independen dapat memperkuat posisinya, yang dapat dilihat dengan setiap produk hukum yang telah dibuat, yang dapat terlihat dalam undang-undang yang telah dibuat sebelumnya.

Pernyataan yang dikemukakan oleh Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H, LL.M mengenai teori pembangunan hukum, menyatakan bahwa lahir, tumbuh, dan perkembangan yang terjadi di negara Indonesia biasanya terjadi sesuai dengan berbagai penilaian yang sebelumnya telah dianut oleh orang Indonesia. Aktualisasi dari teori hukum pembangunan tersebut pada masyarakat Indonesia dapat dilihat di mana pada berbagai keadaan maupun penegakkan hukum yang memiliki sinergi timbal balik secara selaras. Teori hukum pembangunan juga menyatakan bahwa hukum yang ada memiliki peranan aktif dan juga dinamis yang berfungsi untuk mengkatalisasi dan mendinamisasi berbagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia. Hal ini jelas bersinergi dengan perkembangan kesehatan di era digital dimana perubahan di masyarakat berlangsung dengan sangat cepat disertai hukum yang dituntut agar dapat memfasilitasi perubahan zaman. Ada beberapa argumen penting mengapa teori ini mendapat banyak perhatian, diantaranya: ¹⁰

- Pertama, teori hukum pembangunan sebelumnya merupakan teori hukum Indonesia karena tercipta dari bangsa Indonesia dengan memperhatikan dimensi dan budaya Indonesia. Maka dari itu, setiap perkembangan hukum dan perubahan terhadap akan terjadi selaras dengan perkembangan dan keadaan yang terjadi di Indonesia.

¹⁰ M. Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan Dari Mochtar Kusuma-Atmadja: Mengarahkan Pembangunan Atau Mengabdikan Pada Pembangunan?," *Undang: Jurnal Hukum*, 2019, <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>.

- Kedua, secara dimensi, teori hukum pembangunan menggunakan Pancasila, kerangka baku bangsa Indonesia dan pandangan hidup berbangsa yang berdasarkan asas kekeluargaan, berbagai nilai-nilai normatif, dan juga nilai-nilai yang semakin berkembang sesuai dengan struktur, budaya, dan substansi yang ada di masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan teori yang disebutkan oleh Lawrence W. Friedman.
- Ketiga, teori perkembangan yang terjadi pada hakikatnya akan berkembang sesuai dengan fungsi dari hukum sebagai suatu substansi yang bertindak sebagai dasar dari perilaku, yang tidak terlepas dari peranannya sebagai pengatur dari pola perilaku dan bertindak di Indonesia. Terlebih Indonesia sebagai negara berkembang, maka dari itu memerlukan suatu sarana yang berfungsi sebagai panduan dalam perkembangan yang terjadi.

Menurut teori hukum yang dikemukakan Roscoe Pound, "hukum adalah instrumen rekayasa sosial". Hal tersebut sesuai dengan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja, yaitu hukum merupakan seperangkat asas maupun aturan sehingga menjadi suatu alat yang menjadi pengatur masyarakat. Hukum digunakan sebagai suatu instrumen yang bertujuan membuat terciptanya kondisi tertentu, hal tersebut sejalan dengan pernyataan Roscoe Pound, mengenai hukum merupakan alat yang bertujuan untuk menginovasi nilai-nilai yang ada di sosial sehingga memiliki peran aktif dalam mengarahkan pola perkembangan bermasyarakat. Pelaksanaan penyesuaian terhadap hukum dilaksanakan sehingga menyerupai dengan hal yang dipercayai oleh masyarakat Indonesia, maka dari itu, hukum berperan dalam merekayasa nilai-nilai sosial bermasyarakat dan menjadi pembaharuan sosial di Indonesia, sehingga dapat mencakup hal yang lebih besar. Kedua pandangan ahli ini dapat disimpulkan bahwa hukum haruslah berperan sebagai sarana atau alat yang memiliki kepentingan melindungi segala kepentingan individu, masyarakat, serta Negara dengan tetap bersifat dinamis mengikuti perkembangan zaman.

Mochtar Kusumaatmadja menyatakan, "Hukum adalah alat yang dapat berperan dalam menertibkan masyarakat, yang sesuai dengan peranan hukum

sebagai nilai-nilai konservatif sehingga bertujuan untuk memberikan pelestarian dan perlindungan. Hal tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang terjadi di dalam masyarakat, yang merupakan nilai-nilai yang harus dijaga, dilestarikan, dan diamankan.¹¹

Berdasarkan penekanan dari teori di atas, sehingga didapatkan bahwa adanya dua (dua) aspek yang merupakan pusat dari setiap teori hukum yang berperan dalam membangun keualitas bermasyarakat sesuai dengan Mochtar Kusumaatmadja, yaitu:

- 1) Terciptanya suatu keadaan yang tertib dalam konteks pembaruan maupun kemajuan merupakan hal yang diinginkan, bahkan bersifat mutlak.
- 2) Hukum yang berupa norma-norma hukum, sebenarnya memiliki fungsi untuk menjadi instrumen pengaturan maupun memberikan suatu arahan dalam perkembangan nilai-nilai yang ada di masyarakat.
- 3) Mochtar Kusumaatmadja menyatakan makna dari hukum sebagai landasan dari gagasan dan peraturan mengenai kondisi manusia dalam bermasyarakat, dan juga sebagai landasan berperilaku. Di sisi lain, Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa "undang-undang yang sesuai" harus mempertimbangkan "bukan hanya hukum dan prinsip yang mengatur keberadaan manusia dalam masyarakat, tetapi juga institusi dan prosedur yang membuat hukum menjadi kenyataan." Pembahasan hukum menjelaskan secara keseluruhan mengenai gagasan dan norma, tetapi juga institusi dan prosedur. Berbagai komponen hukum tersebut berjalan beriringan untuk mengaktualisasikan aturan, sehingga dapat hukum yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan sebagai fungsi hukum sebagai landasan dari berbagai nilai kehidupan dan berperilaku.¹²

¹¹ Andi Wahyu Wibisana, "Teori Mochtar Kusumaatmadja Tentang Hukum Sarana Pembangunan Masyarakat Sebagai Teori Jalan Tengah Antara Aliran Mazhab Positivisme Dengan Mazhab Sejarah," *Jurnal Hukum Themis*, 2017.

¹² Sayuti Sayuti, "Arah Kebijakan Pembentukan Hukum Kedepan (Pendekatan Teori Hukum Pembangunan, Teori Hukum Progresif, Dan Teori Hukum Integratif)," *Al-Risalah*, 2018, <https://doi.org/10.30631/al-risalah.v13i02.407>.

1.6 Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan gambaran dari rangka yang memberikan gambaran hubungan yang ada diantara konsep yang dipelajari dan hubungannya dengan konsep tertentu yang dibahas, sedangkan konsep adalah gambaran mengetahui hubungan antara fakta-fakta yang ada; namun, itu juga dapat mencakup kerangka kerja konseptual yang mencakup definisi operasional, kecuali jika seluruhnya terdiri dari konsep.

Landasan konseptual untuk tesis ini adalah teori yang pasti, definisi, dan pasal-pasal dalam anggaran dasar dan peraturan yang berkaitan dengan pokok bahasan yang disajikan dalam tesis ini, dengan uraian sebagai berikut:

1. Home Care merupakan suatu layanan kesehatan yang bersifat menyeluruh yang dilakukan terhadap seseorang maupun keluarganya, dengan bertempat di rumahnya dengan tujuan untuk meningkatkan nilai-nilai kemandirian dari klien dalam perawatan kesehatan, meningkatkan derajat kesehatan, menghindari penyakit dan mengurangi risiko kekambuhan, serta merehabilitasi kesehatan klien.
2. Karena pelayanan home care bersifat preventif, kuratif, dan rehabilitatif, maka hal tersebut dapat diberikan oleh tenaga profesional yang memiliki kompetensi dan berwenang dalam melaksanakan tindakan-tindakan klinis.
3. Home Health Care dirancang untuk memberdayakan pasien dan keluarganya oleh ahli dalam bidang kesehatan.
4. Fasilitas Layanan Kesehatan atau Fasyankes merupakan alat yang dipergunakan untuk melakukan penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang telah direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat yang dibantu pemerintah daerah hingga masyarakat.
5. Praktik Kedokteran merupakan jalinan pelaksanaan kegiatan seorang yang telah menyelesaikan pendidikan kedokteran maupun kedokteran gigi dan telah diakui oleh pemerintah sehingga dapat melaksanakan upaya-upaya untuk memenuhi kualitas kesehatan yang baik pada pasiennya.
6. Pelayanan Medis Langsung adalah terjalinnya hubungan dokter-pasien melalui interaksi fisik/tatap muka.

7. Konsil Kedokteran Indonesia merupakan kesatuan yang berdiri sendiri, otonom, nonstruktural, dan otonom yang terdiri dari Konsil Kedokteran dan Konsil Gigi.
8. Dokter dan Dokter Gigi merupakan seseorang dengan pendidikan sesuai dengan pendidikan yang sesuai dengan kompetensinya dan diberikan pengakuan mengenai kompetensi yang dimiliki sesuai dengan peraturan undang-undang.
9. Klinik primer merupakan suatu instansi layanan kesehatan sesuai dengan nilai-nilai diselenggarakannya layanan medis dasar sesuai dengan pemanfaatan tenaga kesehatan terkait.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan ini disusun dalam lima bab dengan masing-masing bab akan membahas topik:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi latar belakang yang dijabarkan dengan singkat sesuai dengan pentingnya penelitian saat ini. Pernyataan masalah terdiri dari pernyataan masalah yang dimulai dengan pertanyaan dan diakhiri dengan tanda tanya. Tujuan penelitian, termasuk tujuan penelitian yang dilakukan diawali dengan ungkapan “mengetahui masalah”. Manfaat penelitian, kerangka teoritis dan kerangka konseptual dan sistematis untuk penulisan, yaitu memberi kesan bahwa apa yang dipelajari sebenarnya bermanfaat secara teoritis dan praktis bagi ilmu pengetahuan dan pengembangan. Kemudian sertakan kerangka teori dan kerangka konseptual serta sistematisasi artikel.

BAB II Tinjauan Pustaka (BAB II)

Meliputi tinjauan dan penilaian yang singkat dan jelas dari literatur yang menghasilkan ide dan berfungsi sebagai dasar untuk penyelidikan. Kami mengusulkan agar Anda

berkonsultasi dengan literatur saat ini yang berkaitan dengan subjek studi dan dapat berfungsi sebagai dasar untuk membangun kerangka kerja atau ide untuk penelitian.

BAB III Metode Penelitian (BAB III)

Ini adalah kerangka kerja untuk metodologi penelitian dan dapat berbentuk analisis teoretis, teknik eksperimental, atau campuran keduanya. Deskripsi prosedur yang luas. Jika Anda mereferensikan metode yang diterbitkan, tidak perlu menjelaskannya; cukup referensi sumber perpustakaan.

BAB IV Hasil dan Pembahasan (BAB IV)

Hasil yang terkumpul diinterpretasikan dengan mengacu dan mengadaptasikannya pada masalah atau hipotesis yang dinyatakan dalam pendahuluan. Perpaduan temuan dan perdebatan ditentukan oleh status data dan luasnya pembicaraan. Menghubungkan temuan utama dengan tujuan studi. Berikan argumen yang mendukung pembahasan temuan penelitian dalam hal relevansi, kelebihan, dan batasan penelitian. Setiap argumen dijabarkan dalam sebuah paragraf, membandingkan dan mengkontraskan temuan dengan temuan dari penyelidikan sebelumnya.

BAB V PENUTUP

Bab terakhir akan membahas temuan, yang mencakup solusi penulis untuk kesulitan dan ide-ide untuk penulisan berikutnya.