

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewasa ini kesehatan adalah masalah yang sangat penting dalam rangka penunjang pembangunan. Bahwa setiap Warga Negara berhak memperoleh derajat kesehatan, oleh karena itu pemerintah sebagai suatu penyelenggara kepentingan umum dalam pelaksanaannya berusaha meningkatkan derajat kesehatan yang setinggi – tingginya bagi semua rakyat dengan mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam setiap suatu usaha kesehatan. Meningkatnya peranan hukum dalam pelayanan kesehatan, antara lain disebabkan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat akan pelayanan kesehatan, meningkatnya perhatian terhadap hak yang dimiliki manusia untuk memperoleh pelayanan kesehatan. Pertumbuhan yang sangat cepat di bidang ilmu kedokteran dihubungkan dengan kemungkinan penanganan secara lebih luas dan mendalam terhadap manusia. Adanya spesialisasi dan pembagian kerja yang telah membuat pelayanan kesehatan itu lebih merupakan kerja sama dengan pertanggungjawaban di antara sesama pemberi bantuan, dan pertanggungjawaban terhadap pasien, meningkatnya pembentukan lembaga pelayanan kesehatan.¹

Salah satu bentuk pelayanan kesehatan tersebut yang belakangan ini muncul fenomena penggunaan behel. Kawat gigi atau lebih dikenal behel menjadi semacam tren aksesoris yang merata. Meskipun fungsi utamanya bukan untuk hiasan, tapi

¹. Veronica Komalawati (a), 2002, *Peranan Informed Consent dalam Transaksi Terapeutik : Persetujuan dalam Hubungan Dokter dan Pasien (Suatu Tinjauan Yuridis)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 77.

kenyataannya, banyak orang menjadikan kawat gigi sebagai aksesoris. Bentuk serta bahan yang unik, menjadikan kawat perata ini menjadi penghias gigi. Padahal, tidak sembarang orang membutuhkan kawat gigi.²

Dalam beberapa tahun belakangan ini kawat gigi menjadi *trend* yang sangat disukai, banyak beberapa orang yang tertarik untuk memakai kawat gigi baik untuk merapikan gigi maupun hanya untuk bergaya. Harga pemasangan kawat gigi pun sangat bervariasi, ada yang sangat mahal namun ada juga yang murah. Seiring dengan perkembangan teknologi yang lebih maju, kawat gigi pun mengalami perubahan, segala kekurangannya diperbaiki dan sistemnya lebih simple dan telah disempurnakan, hal ini membuat gigi menjadi lebih cepat rapi sehingga penggunaan kawat gigi menjadi tidak lama. Fungsi utama kawat gigi adalah merupakan alat untuk merapikan gigi, namun dalam prakteknya banyak orang yang menggunakan kawat gigi sebagai aksesoris saja. Alasan untuk penampilan, tampil cantik dan gaya merupakan alasan yang paling sering digunakan oleh orang untuk memasang kawat gigi. Paling sering pengguna kawat gigi dengan alasan kecantikan ialah para wanita yaitu wanita dewasa maupun wanita remaja. Wanita dan kecantikan merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisah. Wanita selalu identik akan kecantikan. Begitupun dengan sebaliknya, kecantikan selalu identik oleh wanita. Jika digambarkan, kecantikan merupakan suatu napas bagi seluruh para wanita.

Adapun masalah dari pemasangan kawat gigi atau behel memang sebenarnya diperuntukkan bagi orang yang bermasalah dengan bentuk giginya, atau dalam bahasa medis disebut sebagai memiliki masalah *ortodontik* seperti posisi gigi

². Laura Mitchell, 2007, *An Introduction to Orthodontist*, Oxford University Press, New York, hlm.3.

yang tonggos, tidak rata, terdapat jarak yang diakibatkan oleh berbagai faktor penyebabnya. Di antaranya karena faktor keturunan dari orangtua, seperti cakil, tonggos, gigi berjejal, gigi jarang, cameh dan sebagainya. Kelainan bawaan seperti sumbing juga dapat menyebabkan kelainan pada ortodontik apalagi jika daerah sumbing itu tak ditumbuhi oleh gigi. Faktor penyebabnya adalah penyakit kronis, antara lain: amandel, pilek-pilek (*rhinitis alergika*), bernafas dengan melalui mulut dan lainnya.³

Kebiasaan buruk lainnya adalah seperti fakta menguntit dagu dan menjulurkan lidah, kebiasaan mengisap jari terutama untuk jangka waktu yang lama hingga lebih dari lima tahun atau kebiasaan anak berdiri sebagai balita, terutama jika dot bukan dari jenis ortodontik (tidak sesuai dengan anatomi rongga mulut dan geligi) dapat menyebabkan munculnya gigi yang sangat buruk.⁴ Secara medis, kawat gigi tidak dimaksudkan untuk mengobati atau menyembuhkan penyakit apa pun. Namun, kategori kesehatan masih termasuk kawat gigi dengan fungsi pencegahan "penyimpangan" pada posisi gigi, seperti; Ginsul atau tonggos (Boneng). Penggunaannya dilakukan dengan cara mengikat gigi sedemikian rupa sehingga tersusun rapi kembali, untuk menghindari atau mengurangi kesan "wajah jelek" dan meningkatkan "kenyamanan atau kecantikan wajah". Oleh karena itu, penggunaan behel mempengaruhi penampilan. Seperti halnya teknologi kosmetik kesehatan lainnya seperti operasi plastik wajah, implan payudara silikon dan lain-lain, kawat gigi dapat dikaitkan dengan status sosial seseorang. Melalui akses

³. Charline M. Dofka, 2007, *Dental Terminology*, Delmar Cengage Learning., Canada, hlm. 182.

⁴. Ibid., hlm. 233.

internet, seseorang kini telah mudah mendapatkan kawat gigi dengan berbagai macam warna dan bentuk bantalan.

Pada saat ini, pemasangan kawat gigi dapat dikatakan merupakan bisnis yang berpotensi mendatangkan keuntungan. Pemasangan behel yang seharusnya hanya menjadi kewenangan dokter spesialis ortodonti (drg. Sp. Ort) tetapi pada kenyataannya mereka yang bukan dokter gigi pun turut menawarkan praktek di pinggir jalan dengan label Ahli Gigi Terima Pasang Kawat Gigi. Kemampuan medis dalam masalah merapikan gigi ini dikenal dengan istilah lain ortodonti (*orthodontics*), salah satu spesialis dalam kedokteran gigi yang mengkhususkan diri untuk memperbaiki bentuk rahang maupun giginya dengan merapikan susunan suatu gigi serta mengembalikan fungsi gigi geligi secara optimal.⁵ Angka kejadian maloklusi yang tinggi menyebabkan adanya kebutuhan akan perawatan ortodonti. Hal ini merupakan pekerjaan dokter gigi spesialis yang menggabungkan antara pengetahuan medis dan seni.⁶

Pada PERMENKES Nomor 39 tahun 2014 tentang Pembinaan, Pengawasan dan Perizinan, Pekerjaan Tukang Gigi disebutkan bahwa: Tukang Gigi adalah setiap orang yang mempunyai kemampuan membuat dan memasang gigi tiruan lepasan. Pekerjaan Tukang Gigi pada Pasal 6 ayat (1) PERMENKES No 39 Tahun 2014 berbunyi :

⁵. Laura Mitchell., *op.cit*, hlm.8

⁶. *Ibid*, hlm. 3.

1. Membuat gigi tiruan lepasan sebagian dan/atau penuh yang terbuat dari bahan heat *curing acrylic* yang memenuhi ketentuan persyaratan kesehatan
2. Memasang gigi tiruan lepasan sebagian dan/atau penuh yang terbuat dari bahan heat *curing acrylic* dengan tidak menutupi sisa akar gigi.

Pada PERMENKES tersebut tidak disebutkan secara spesifik mengenai pemasangan kawat gigi dalam kewenangan pekerjaan Perawat Gigi dan Tukang Gigi. Saat ini para oknum yang tidak berkecimpung dalam dunia kesehatan gigi, namun berani melakukan praktek ilegal pemasangan kawat gigi karena melihat peluang bisnis akibat tingginya animo masyarakat. Para oknum ini tidak memiliki kompetensi, apalagi izin praktek, dan kebanyakan hanya belajar otodidak. Mereka pun memasang tarif pemasangan kawat gigi ini dengan harga murah dan terjangkau.

Gejala seperti itulah yang mendorong orang untuk berusaha menemukan dasar yuridis bagi pelayanan kesehatan. Lagi pula, perbuatan yang dilakukan oleh para pelaksana pelayanan kesehatan itu sebenarnya juga merupakan perbuatan hukum yang mengakibatkan timbulnya hubungan hukum, walaupun hal tersebut seringkali tidak disadari oleh para pelaksana pelayanan kesehatan pada saat dilakukan perbuatan yang bersangkutan.⁷ Tindakan ilegal pemasangan kawat gigi oleh para tukang gigi, perawat gigi, dan oknum yang tidak berhubungan dengan kesehatan gigi ini jelas menyalahi aturan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang No. 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran. Pada Pasal 77 Undang-undang Nomor. 29 tahun 2004 tersebut menyatakan bahwa:

⁷. Veronica Komalawati (a), *op. cit.*, hlm. 7

“setiap orang dengan sengaja menggunakan identitas berupa gelar atau bentuk lain yang menimbulkan kesan bagi masyarakat seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter gigi dan/atau surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp.150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)”.

Bahkan bukan hanya praktek ilegalnya yang telah diatur dalam Undang-Undang, namun juga apabila ada oknum yang menggunakan alat-alat kesehatan maupun metode untuk melakukan pelayanan kesehatan tanpa memiliki surat tanda registrasi dokter/dokter gigi dan izin praktik yang sah. Hal ini di atur dalam

Pasal 78 yang berisi:

”Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara-cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)”.

Selain itu, pemasangan kawat gigi yang dilakukan para tukang gigi telah melampaui batas kewenangannya, beresiko besar menimbulkan kerugian bagi konsumen, karena tidak adanya jaminan atas keahlian kompetensi yang dimiliki oleh tukang gigi. Sementara itu dalam Pasal 5 Ayat (2) Nomor 39 Tahun 2009 tertuang bahwa “setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau.” Kesehatan erat kaitannya dengan jiwa seseorang, maka jika ditangani oleh orang yang tidak memiliki kompetensi tentu akan menimbulkan berbagai masalah kesehatan.

Berdasarkan uraian di atas, maka sebenarnya pemerintah telah menetapkan aturan yang jelas terhadap oknum yang melakukan praktik ilegal

kedokteran/kedokteran gigi, termasuk pemasangan kawat gigi yang legalnya merupakan seorang dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter gigi dan surat izin praktik. Namun kenyataannya di masyarakat banyak sekali oknum-oknum yang melakukan praktik ilegal pemasangan kawat gigi ini, bahkan dengan terang-terangan memasang iklan untuk jasa pemasangan kawat gigi murah dan hanya untuk kebutuhan estetik atau gaya kekinian saja.

Saat tahun 2011 Pemerintah mencabut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/1989 tentang pekerjaan Tukang Gigi dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1871/MENKES/PER/IX/2011 tentang pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/1989 tentang pekerjaan Tukang Gigi yang kemudian dicabut kembali dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 39 Tahun 2014 tentang Pembinaan Pengawasan dan Perizinan, Pekerjaan Tukang Gigi.

Pada dasarnya pelayanan kesehatan gigi merupakan wewenang dari dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran, selanjutnya disebut Undang-Undang Praktik Kedokteran yang berbunyi :

Dokter atau dokter gigi yang memiliki surat tanda registrasi mempunyai wewenang melakukan praktik kedokteran sesuai dengan pendidikan dan kompetensi yang dimiliki yang terdiri atas:

- a. Mewawancarai Pasien.
- b. Memeriksa fisik dan mental pasien

- c. Menentukan pemeriksaan penunjang
- d. Menegakkan diagnosis
- e. Menentukan penatalaksanaan dan pengobatan pasien
- f. Melakukan tindakan kedokteran atau kedokteran gigi
- g. Menulis resep obat dan alat kesehatan
- h. Menerbitkan surat dokter atau dokter gigi
- i. Menyimpan obat dalam jumlah dan jenis yang diizinkan dan
- j. Meracik dan menyerahkan obat kepada pasien bagi yang praktik di daerah terpencil yang tidak ada apotek.

Dalam menjalankan pekerjaan sebagai tukang gigi, pemerintah mewajibkan kepada setiap tukang gigi untuk mendaftarkan diri kepada pemerintah daerah kabupaten/kota atau dinas kesehatan kabupaten/kota setempat untuk mendapatkan Izin Tukang Gigi. Hal tersebut juga ditegaskan dalam PERMENKES No.39 tahun 2014 di Pasal 2 ayat (1), dan (2) yang berbunyi:

- (1) Semua Tukang Gigi yang menjalankan pekerjaan Tukang Gigi wajib mendaftarkan diri kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan Izin Tukang Gigi.
- (2) Tukang Gigi yang telah mendapatkan Izin Tukang Gigi sebelum Peraturan Menteri ini berlaku, wajib mendaftarkan diri kembali kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau Dinas Kesehatan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-X/2012 menyatakan Pasal 73 ayat (2) dan pasal 78 Undang-Undang Praktik Kedokteran Konstitusional bersyarat dan memutuskan mengubah isi Pasal 73 ayat (2) yang berbunyi

“Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter gigi atau dokter yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/ atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari Pemerintah”.

Mahkamah Konstitusi juga memutuskan mengubah isi Pasal 78 Undang-Undang Praktik Kedokteran yang berbunyi :

“Setiap orang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah Dokter atau Dokter Gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapatkan izin praktik dari Pemerintah

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)”.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat disimpulkan bahwa penyimpangan maupun pelanggaran yang dilakukan oleh tukang gigi terhadap Pasal 73 ayat (2) yang ancaman pidananya terdapat pada Pasal 78 Undang-Undang Praktik Kedokteran hanya dapat diterapkan kepada tukang gigi yang menjalankan praktik tanpa mendapatkan izin dari Pemerintah. Sedangkan bagi tukang gigi yang sudah mendapatkan izin dari Pemerintah tidak dapat diterapkan ketentuan pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 73 ayat (2) dan Pasal 78 Undang-Undang Praktik Kedokteran karena bertentangan dengan konstitusi secara bersyarat dengan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Berbeda dengan sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-X/2012, bahwa tukang gigi yang menjalankan praktik baik yang memiliki izin dari Pemerintah maupun tidak memiliki izin tetap dapat dipidana berdasarkan rumusan Pasal 73 ayat (2) yang ancaman pidananya terdapat pada pasal 78 Undang-Undang Praktik Kedokteran..

Begitu banyak kasus tukang gigi yang melakukan pekerjaan diluar wewenangnya walaupun ada peraturan perundang-undangannya. Masyarakat yang memanfaatkan pelayanan kesehatan non medis seperti tukang gigi ini masih ada

yang berminat. Disebabkan karena faktor ekonomi masyarakat yang masih rendah, sementara harga jasa dokter gigi dan dokter spesialis gigi yang semakin mahal harganya. Oleh karena proses pengerjaan tukang gigi yang relatif lebih singkat atau dapat dibilang instandibandingkan dengan berobat ke dokter gigi yang menyebabkan pasien lebih merasa tidak terbebani mempercayakan pengobatan giginya ke pelayanan jasa non medis. Sehingga timbul permasalahan oleh penegakan hukumnya, kesenjangan itu menarik untuk diteliti

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul :

“PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PRAKTIK PEMASANGAN BEHEL YANG TIDAK DILAKSANAKAN OLEH TUKANG GIGI DAN TENAGA KESEHATAN YANG TIDAK KOMPETEN.”.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap praktik pemasangan behel yang dilaksanakan oleh tukang gigi yang tidak kompeten?
2. Bagaimana pemedanaan terhadap perkara pemasangan behel yang tidak dilaksanakan oleh tenaga kesehatan yang tidak kompeten?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dari latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari hendak dicapai untuk penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap praktik pemasangan behel yang dilaksanakan oleh tukang gigi yang tidak kompeten.
2. Untuk mengetahui pemidanaan terhadap perkara pemasangan behel yang tidak dilaksanakan oleh tenaga kesehatan yang tidak kompeten.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pada Pengembangan dan kemajuan dibidang ilmu pengetahuan terutama Ilmu Hukum Pidana yang membahas tentang penerapan sanksi pidana terhadap tukang gigi yang melayani pemasangan behel, serta mengenai pembahasan dampak gigi dalam pemasangan behel oleh tukang gigi.

2. Kegunaan praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat praktis, terutama kepada:

- a. Masyarakat, memberi pengetahuan dan pemahaman mengenai kontroversi kewenangan pemasangan behel untuk kesehatan;
- b. Instansi terkait dan praktisi hukum, sebagai bahan masukan kepada pemerintah khususnya Dinas Kesehatan untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang lebih mengutamakan kepentingan untuk masyarakat/ pasien dan mengenai pentingnya pendidikan kesehatan gigi sejak dini;

- c. Mahasiswa, sebagai bahan pemikiran dan pembelajaran untuk menambah wawasan kepustakaan di Bidang Ilmu Hukum khususnya Hukum Pidana.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini akan menguraikan tentang latar belakang permasalahan yang memuat hal yang menjadi dasar penelitian. Selain itu juga dapat dilihat mengenai pokok permasalahan, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memuat tinjauan pustaka yang berguna sebagai landasan teoritis untuk melakukan pembahasan terhadap pokok – pokok permasalahan yang terdiri dari penyebab tenaga kesehatan yang tidak kompeten tidak memiliki izin tetap menjalankan praktik, pemidanaan dan upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya tenaga kesehatan tidak kompeten yang tidak memiliki izin

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi mengenai metode yang digunakan untuk penelitian yang akan digunakan untuk penelitian yang akan digunakan yang terdiri Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Metode Penentuan Sampel, Metode Pengumpulan Data, Metode Penyajian dan Pengolahan Data, Metode Analisis Data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini penulis mengurai dan membahas tentang penegakan hukum terhadap praktik pemasangan behel yang tidak dilaksanakan oleh tenaga kesehatan yang tidak kompeten untuk menjadikan tata kesehatan yang baik dalam hukum pidana kesehatan dan kepastian hukum terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi. Hasil penelitian lapangan selanjutnya dianalisis, ditafsirkan, diolah dan dikaitkan dengan kerangka analisis yang dituangkan pada BAB II, maka jelas bagaimana data hasil penelitian dapat menjawab permasalahan dan tujuan pembahasan dalam kerangka teoritik yang telah dikemukakan.

BAB V PENUTUP

Pada bab penutup yang memuat kesimpulan dan saran dari pembahasan permasalahan yang telah dijelaskan.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN