

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan di bidang kesehatan merupakan salah satu sektor pelayanan publik yang harus dipenuhi oleh negara untuk masyarakat. Pelayanan di bidang kesehatan memegang peran vital dalam menjamin kesejahteraan masyarakat. Kesehatan merupakan modal utama bagi pembangunan suatu bangsa. Kesehatan tidak hanya sekedar hak bagi setiap individu, tetapi juga merupakan investasi penting dalam pembangunan sumber daya manusia yang berkualitas agar negara dapat terus maju dan berkembang (Sukmawati et al., 2021).

Hal ini telah ditegaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan ini mengatur tentang berbagai aspek pelayanan kesehatan, seperti hak pasien dan tenaga kesehatan, standar mutu pelayanan, serta tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan kesehatan. Undang-undang ini mengamanatkan adanya pelayanan kesehatan yang bertanggung jawab, aman, bermutu, merata, dan nondiskriminatif.

Pusat Kesehatan Masyarakat atau yang biasa di singkat dengan Puskesmas merupakan fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat (Ade, 2024). Sebagai fasilitas kesehatan primer, Puskesmas berfungsi sebagai ujung tombak pelayanan kesehatan, yang dituntut untuk dapat memberikan layanan yang bukan hanya berkualitas, tetapi juga efisien dan transparan. Puskesmas juga berfungsi sebagai pusat pembangunan kesehatan dan pembina peran serta masyarakat untuk hidup sehat.

Dalam upaya memberikan pelayanan kesehatan yang berkualitas kepada masyarakat, dihadirkanlah sebuah sistem yang bernama rekam medis elektronik. Rekam medis elektronik merupakan dokumen penting yang berperan sebagai penjaga informasi kesehatan pasien. Rekam medis ini terdiri dari kumpulan data yang berisikan informasi mengenai riwayat kesehatan pasien dan hal lainnya yang berhubungan dengan perawatan pasien. Rekam medis ini bertujuan untuk menjaga informasi pasien tetap akurat dan lengkap sehingga informasi tentang pasien tersebut dapat di akses kembali oleh pihak medis ketika dibutuhkan.

Rekam medis tidak hanya berfungsi sebagai catatan klinis, tetapi juga sebagai instrumen administratif yang dapat mendukung proses manajerial di fasilitas kesehatan (Amin et al., 2021). Rekam medis manual berbasis kertas memiliki berbagai kelemahan, antara lain rawan hilang, sulit diakses dengan cepat, membutuhkan ruang penyimpanan yang besar, serta menyulitkan proses analisis data secara real time. Kelemahan ini berdampak pada keterlambatan pelayanan, potensi terjadinya kesalahan dalam pengelolaan obat, hingga dapat menyebabkan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan.

Di zaman yang semakin maju ini, pelayanan kesehatan tidak hanya bergantung pada kualitas dan kemampuan dari tenaga kesehatas dan fasilitas yang canggih dan memadai saja, tetapi juga pada keakuratan dan kecepatan pengelolaan data pasien (Setiawan & Sukmawati, 2024). Data rekam medis merupakan salah satu aset krusial yang mampu meningkatkan efektivitas pelayanan kesehatan, pemantauan atau *monitoring* kesehatan pasien serta menjadi bahan perencanaan kebijakan kesehatan.

Seiring dengan perkembangan teknologi informasi, pemerintah mendorong digitalisasi pelayanan kesehatan melalui implementasi Rekam Medis Elektronik. Rekam medis elektronik diharapkan mampu meningkatkan transparansi, akurasi, dan akuntabilitas dalam pelayanan kesehatan. Dengan adanya rekam medis elektronik, data pasien dapat dikelola secara terintegrasi, proses pencatatan menjadi lebih cepat, serta distribusi obat dapat dipantau secara jelas dan terdokumentasi. Implementasi rekam medis elektronik ini bukan hanya sekadar inovasi teknologi, tetapi juga bagian dari reformasi birokrasi pelayanan publik di bidang kesehatan (Peraturan Menteri Kesehatan Tahun 2022 Tentang Rekam Medis, 2022).

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 24 Tahun 2022 Tentang Rekam Medis yang menegaskan kewajiban fasilitas pelayanan kesehatan untuk mulai mengimplementasikan Rekam Medis Elektronik. Hal ini sejalan dengan agenda transformasi digital kesehatan yang dicanangkan dalam Roadmap Digital Indonesia 2021–2024 dan mendukung pencapaian Visi Indonesia Emas 2045. Dengan adanya kebijakan ini, setiap fasilitas kesehatan, termasuk Puskesmas, dituntut untuk menyiapkan infrastruktur, sumber daya manusia, serta sistem kerja yang mendukung implementasi rekam medis elektronik secara optimal.

Rekam Medis Elektronik tidak hanya berfungsi sebagai sarana pencatatan medis, tetapi juga menjadi instrumen penting dalam mewujudkan transparansi pengelolaan obat (Neng Sari Rubiyanti, 2023). Dengan adanya rekam medis elektronik dapat meningkatkan efisiensi administrasi, akurasi pencatatan, kemudahan akses data pasien, serta mendukung pengambilan keputusan klinis yang lebih cepat dan berbasis bukti.

UPTD Puskesmas Blang Mangat berada di bawah naungan Dinas Kesehatan Kota Lhokseumawe sebagai salah satu fasilitas kesehatan di Kota Lhokseumawe telah mulai mengadopsi sistem rekam medis elektronik untuk menunjang pelaksanaan tugasnya. Populasi manusia di Kecamatan Blang Mangat mencapai 28.146 jiwa berdasarkan data dari (Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Lhokseumawe tahun 2024. Dengan populasi yang tinggi ini, masyarakat Kecamatan Blang Mangat terbagi ke dalam dua fasilitas kesehatan, yakni UPTD Puskesmas Blang Mangat dan UPTD Puskesmas Blang Cut. Adapun jumlah peserta BPJS di UPTD Puskesmas Blang Mangat yang terdata per bulan November 2025 sebanyak 15.697 jiwa.

Wilayah kerja UPTD Puskesmas Blang Mangat mencakup 13 desa di Kecamatan Blang Mangat. UPTD Puskesmas Blang Mangat terdiri atas beberapa unit, yaitu Puskesmas Pembantu (Pustu) dan Pos Kesehatan Desa (Poskesdes). Puskesmas Pembantu (Pustu) berjumlah 4 unit, yang terdiri dari Pustu Alue Lim, Pustu Jeulikat, Pustu Blang Weu Panjo, dan Pustu Rayeuk Kareung. Sedangkan Poskesdes berjumlah 10 unit, yakni Poskesdes Masjid Punteut, Poskesdes Kumbang Punteut, Poskesdes Alue Lim, Poskesdes Jeulikat, Poskesdes Blang Buloh, Poskesdes Blang Weu Panjo, Poskesdes Seuneubok, Poskesdes Asan Kareung, Poskesdes Mane Kareung, dan Poskesdes Blang Weu Baroh (Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Lhokseumawe, 2024).

Kebijakan ini didukung oleh program Satu Sehat dari Kementerian Kesehatan yang bertujuan mengintegrasikan data kesehatan nasional melalui platform digital. Program Satu Sehat merupakan ekosistem pertukaran data kesehatan yang menghubungkan sistem informasi maupun aplikasi dari berbagai pihak, seperti

fasilitas pelayanan kesehatan, penyedia layanan kesehatan digital, untuk menciptakan pertukaran data kesehatan yang terstandar dan akurat (Kesehatan, 2024). Program Satu Sehat bertujuan untuk mendukung transformasi digital dalam bidang kesehatan dan meningkatkan efisiensi layanan. Masyarakat dapat mengakses Program Satu Sehat ini melalui aplikasi “SATUSEHAT Mobile”.

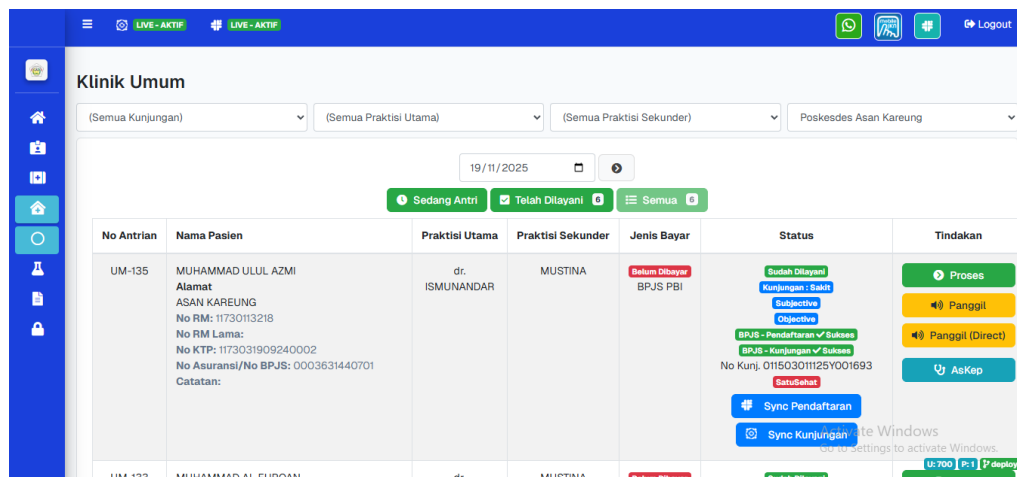
No	Nama	Umur	Jenis Kelamin	Alamat	Tgl. Masuk	Tgl. Keluar	Diagnosa	Tgl. Masuk	Tgl. Keluar	Diagnosa
1	5. Mawar 2015	000 162 2414621	69 M	P	Dim + Bata	70	15/01	158	74%	9.0 Lina, Antennal, dan Bata
2	7. Nanda	117303410755801	49	P	Dim + Urid Acid + Bata	68	12/01	157	74%	9.0 Lina, Alko, Lincocinon (P)
3	Nurhidat	000 149 1405642	49	P	Bata	28	-	110	74%	9.0 Pct, com, Ue
4	Bilal Almaria	11730340875801	9 M	P	Bata	9	-	74%	9.0 Pct, com, Ue	
5	Muhammad Gibran	000 150 805 259	55	L	Bata + Demam	9	-	74%	9.0 Pct, com, Ue	
6	Go Mawar 2015	000 217 540541	21 M	P	Bata	40	10/01	152	74%	9.0 Pct, Antennal, B1
7	Apa Nabilin	11010745110 5001	29	P	kebiasan + 5. keputih	50	10/01	154	74%	9.0 Lincocin, B1, B2
8	Cuo Ajilar	000 249 124587	29	P	kebiasan + 5. keputih	50	10/01	154	74%	9.0 Lincocin, B1, B2
9	10. Mawar 2015	000 149 1605662	49	P	Dim + Urid Acid	68	9/01	157	74%	9.0 Lina, Alko
10	Nurhidat	11730340875801	69	P	HT + DM	58	12/01	153	74%	9.0 Lina, Bata, B1, Alko
11	Mariah	000 150 805 259	15	L	Bata + CL	31	-	149	74%	9.0 Pct, com, Lina, Antennal
12	Abdul Wahid	117303410755801	55	P	Dim	55	11/01	152	74%	9.0 Lina
13	Hennawati	000 240 209 534	39	P	Dim	50	11/01	150	74%	9.0 Lina, B1, Alko
14	Tihomah	117303410755801	81	P	HT + Urid Acid	50	11/01	150	74%	9.0 Lina, B1, Alko
15	10 - Mawar 2015	000 162 2414621	69	P	Bata + Bata	52	12/01	155	74%	9.0 Pct, Antennal, B1, Lincocinon
16	Salamaiah	117303410755801	50	P	DM + Chole	65	11/01	156	74%	9.0 Lina, Lincocinon, Antennal
17	Faridyah	000 249 155 351	54	P	Bata + Bata	64	11/01	160	74%	9.0 Lina
18	Mj Nurinarti	117303410755801	54	P	Demam	57	12/01	159	74%	9.0 Pct
19	Nurjannah	000 249 155 351	42	P	Demam + keputih	78	11/01	155	74%	9.0 Pct, B1
20	Almaria	117303410755801	42	P	Demam + keputih	78	11/01	155	74%	9.0 Pct, B1

Gambar 1.1 Rekam Medis Manual

Selama ini yang diterapkan oleh UPTD Puskesmas Blang Mangat hanyalah pencatatan rekam medis secara manual seperti yang tertera pada Gambar 1.1, yang di mana rekam medis manual masih ditulis tangan oleh petugas kesehatan dan ditulis di buku besar serta arsip dari rekam medis manual di simpan di sebuah ruangan seperti yang tertera di Gambar 1.2.



Gambar 1.2 Arsip Rekam Medis Manual



Gambar 1.3 Rekam Medis Elektronik

Dengan diterapkan digitalisasi serta lahirnya Peraturan Menteri Kesehatan Tahun 2022 Tentang Rekam Medis, maka UPTD Puskesmas Blang Mangat mengimplementasikan rekam medis elektronik seperti Gambar 1.3 dan arsip rekam medis elektronik akan secara otomatis tersimpan di website rekam medis elektronik yang di kelola oleh UPTD Puskesmas Blang Mangat seperti yang tertera pada Gambar 1.4.

Masukkan Nomor Kartu BPJS/NIK Peserta:

1173015803040001

Status Pulang

Semua

No	No Kunjungan	Dokter	Tanggal Kunjungan	Diagnosa #1	Diagnosa #2	Diagnosa #3	BB	TB	HR	Tensi	Kesadaran	Status Pulang
1	011503011125Y000371	dr. ISMUNANDAR	05-11-2025	K04.0-Pulpitis			63	156	75	119/70	Compos mentis	Berobat Jalan
2	011503010525Y001251	DOKTER GEUBRINA RIZKI AZ-ZAHRA	20-05-2025	E05.9-Thyrotoxicosis, unspecified			70	155	88	122/72	Compos mentis	Rujuk Vertikal
3	011503010324P002214	DOKTER GEUBRINA RIZKI AZ-ZAHRA	25-03-2024	d211-Other benign neoplasm of connective and other soft tissue of upper limb,			65	156	80	120/84	Compos mentis	Rujuk Vertikal

Gambar 1.4 Arsip Rekam Medis Elektronik

Namun, dalam implementasi sistem Rekam Medis Elektronik di UPTD Puskesmas Blang Mangat seringkali dihadapkan pada sejumlah hambatan. Salah satu permasalahan utama yang ditemui dalam observasi awal adalah keterbatasan sumber daya infrastruktur teknologi informasi. Di UPTD Puskesmas Blang Mangat, di beberapa Pustu dan Puskesmas belum dilengkapi dengan perangkat keras dan jaringan internet yang memadai, sehingga akses dan penggunaan sistem rekam medis elektronik menjadi sulit dan tidak stabil. Kondisi ini dapat menghambat proses input dan pengelolaan data secara efisien serta mengurangi kualitas pelayanan kesehatan sehingga manfaat dan perubahan yang diharapkan dari implementasi rekam medis elektronik belum dapat dimaksimalkan dengan semestinya.

Selain itu saat observasi dilakukan juga ditemukan bahwa kurangnya pelatihan bagi tenaga kesehatan juga menjadi penghambat serius. Tenaga kesehatan merupakan sumber daya dan pelaksana program atau implementator dari kebijakan rekam medis elektronik. Tenaga kesehatan yang belum memahami secara penuh cara penggunaan sistem rekam medis cenderung mengalami kesulitan dalam

menjalankan perangkat lunak maupun menjaga keamanan data pasien. Kurangnya kapasitas ini sering kali menyebabkan kesalahan pencatatan atau ketidakteraturan dalam pengelolaan data, sehingga memengaruhi keandalan informasi yang tersedia dalam sistem. Oleh karena itu, pembinaan dan pendidikan berkelanjutan bagi petugas medis dan administrasi kesehatan sangat krusial agar mereka mampu beradaptasi dengan teknologi baru secara optimal.

Resistensi terhadap perubahan juga menjadi faktor penting yang harus diperhatikan. Beberapa tenaga kesehatan dan staf administrasi kesulitan dalam beralih dari sistem manual atau tradisional ke sistem digital karena beberapa alasan, seperti kenyamanan, kebiasaan lama, dan ketakutan akan kompleksitas teknologi baru. Sikap ini dapat memperlambat proses implementasi serta mencegah pemanfaatan penuh potensi sistem rekam medis dalam meningkatkan kualitas layanan kesehatan.

Kesiapan masyarakat serta penerimaan pengguna layanan kesehatan terhadap sistem baru juga harus diperhatikan (Neng Sari Rubiyanti, 2023). Penyesuaian terhadap teknologi digital di UPTD Puskesmas Blang Mangat memerlukan edukasi dan pendekatan komunikasi yang efektif agar pasien dan tenaga medis dapat memahami manfaat rekam medis elektronik. Ketika masyarakat dan tenaga kesehatan belum siap menerima perubahan sistem pelayanan, maka potensi keberhasilan implementasi dapat terhambat dan bahkan menurunkan kualitas layanan akibat kendala adaptasi.

Teori implementasi kebijakan oleh Merilee S. Grindle (1980) yang di kenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Procces* menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan bergantung pada aspek penting yakni, variabel

isi kebijakan (*Content of Policy*) dan variabel lingkungan kebijakan (*Contex of Implementatiton*). Dalam kasus implementasi rekam medis elektronik di UPTD Puskesmas Blang Mangat, manfaat dari kebijakan rekam medis elektronik ini sudah cukup jelas, yakni meningkatkan efisiensi pencatatan data pasien dan peningkatan kualitas pelayanan melalui sistem informasi yang lebih cepat di akses dan akurat. Namun, untuk mencapai manfaat semaksimal mungkin masih terdapat kendala yang menyebabkan ketidakmerataan di beberapa bagian di wilayah cakupan kerja UPTD Puskesmas Blang Mangat sehingga manfaat yang dihasilkan dari implementasi rekam medis elektronik belum dapat dirasakan sepenuhnya.

Sementara itu, dari sisi lingkungan kebijakan atau *Contex of Implementatiton* yang berupa kepatuhan dan daya tanggap menjadi sorotan yang di mana meskipun ada kepatuhan formal terhadap regulasi, akan tetapi daya tanggap puskesmas terhadap kebutuhan operasional dan pelayanan yang merata masih tergolong rendah. Jika kepatuhan dan daya tanggap dapat terus diperkuat melalui berbagai sosialisasi dan pelatihan serta berbagai dukungan manajerial yang konsisten, implementasi kebijakan rekam medis ini dapat berpotensi meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan yang sesuai dengan prinsip *good governance* (Rahmawati & Tjenreng, 2025).

Strategi juga dibutuhkan dalam implementasi rekam medis elektronik di UPTD Puskesmas Blang Mangat dan perlu difokuskan pada penguatan kapasitas infrastruktur dan kompetensi sumber daya manusia untuk mengatasi hambatan operasional yang ada (Asih & Indrayadi, 2023). Berdasarkan analisis masalah terkait ketidakstabilan jaringan internet dan keterbatasan infrastuktur teknologi di unit-unit seperti Pustu, diperlukan strategi pengembangan infrastruktur teknologi

informasi yang lebih memadai dan merata. Selain itu, guna meminimalisir resistensi dan kesalahan input data, strategi pembinaan serta pendidikan berkelanjutan bagi petugas medis menjadi sangat krusial agar mereka memiliki kecakapan teknis dan kesiapan mental dalam bertransformasi dari sistem manual ke digital. Penguatan aspek daya tanggap dan kepatuhan melalui dukungan manajerial yang konsisten juga menjadi kunci utama dalam memastikan bahwa kebijakan rekam medis elektronik ini tidak hanya sekadar formalitas, tetapi benar-benar mampu meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat secara optimal (Riyanati et al., 2023).

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini berjudul “Implementasi Rekam Medis Elektronik di UPTD Puskesmas Blang Mangat (Studi Perubahan Rekam Medis Manual ke Elektronik)”. Studi ini relevan karena perubahan dari manual ke elektronik tidak hanya soal teknologi, tetapi juga transformasi organisasi di tingkat puskesmas. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bentuk pemahaman yang lebih komprehensif mengenai efektivitas implementasi rekam medis elektronik, sekaligus menjadi bahan rekomendasi bagi pengambil kebijakan dan pengelola UPTD Puskesmas Blang Mangat dalam mengoptimalkan dan meningkatkan pelayanan kesehatan melalui pemanfaatan teknologi digital. Dengan demikian, tujuan pembangunan kesehatan yang berorientasi pada peningkatan mutu pelayanan dan kepercayaan masyarakat dapat lebih mudah tercapai.

1.2 Rumusan Masalah

Maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan perubahan rekam medis dari manual ke elektronik di UPTD Puskesmas Blang Mangat?

2. Strategi apa yang digunakan dalam mengatasi hambatan dalam implementasi Rekam Medis Elektronik di UPTD Puskesmas Blang Mangat?

1.3 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini berfungsi untuk menentukan ruang lingkup masalah yang akan diteliti, sehingga data yang diperoleh selama penelitian berlangsung menjadi tepat dan akurat sesuai aspek yang ingin diungkap.

Fokus utama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi perubahan rekam medis manual ke rekam medis elektronik di UPTD Puskesmas Blang Mangat di tinjau dari manfaat yang dihasilkan, implementator kebijakan, dan sumber daya.
2. Strategi mengatasi hambatan dalam implementasi perubahan rekam medis manual ke rekam medis elektronik di UPTD Puskesmas Blang Mangat berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tahun 2022 Tentang Rekam Medis.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses implementasi kebijakan perubahan rekam medis dari manual ke elektronik di UPTD Puskesmas Blang Mangat.
2. Untuk mengetahui strategi yang digunakan untuk mengatasi hambatan dalam implementasi Rekam Medis Elektronik di Puskesmas Blang Mangat.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam bidang implementasi kebijakan kesehatan digital. Hasil penelitian dapat memperkaya literatur tentang model implementasi kebijakan di tingkat lokal.

2. Manfaat praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh:

- a. Puskesmas Blang Mangat: memberikan masukan praktis dan rekomendasi untuk memperbaiki proses implementasi rekam medis elektronik, manajemen sumber daya, dan prosedur kerja.
- b. Kementerian/Dinas Kesehatan: memberikan gambaran lapangan tentang kendala implementasi kebijakan sehingga dapat digunakan untuk penyusunan kebijakan pendukung, pelatihan, atau pendanaan.
- c. Masyarakat atau pasien: meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan apabila rekam medis elektronik diimplementasikan sesuai standar dan menjamin kerahasiaan data pasien.