

Tanggungjawab Pemerintah dalam Identifikasi Jenazah tidak dikenal, cukupkah pengaturan di Undang-Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan?

Citra Manela^{1*}, Endang Wahyati², Tuntas Dhanardhono³

¹Fakultas Kedokteran Universitas Andalas, Padang, ²Unika Soegidja Pranata, Semarang,

³Fakultas Kedokteran, Universitas Diponegoro, Semarang

* email: koresponden penulis: citramanela@med.unand.ac.id

Abstrak

Pemerintah memiliki tanggung jawab penting dalam hal identifikasi jenazah yang tidak dikenal, baik untuk kepentingan hukum, kemanusiaan, maupun kesehatan masyarakat. Proses identifikasi ini tidak hanya menjadi bagian dari pemenuhan hak identitas jenazah, tetapi juga penting dalam pengelolaan kesehatan lingkungan, dan pemenuhan hak-hak keluarga yang ditinggalkan. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis regulasi yang berlaku, terutama Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, dalam memberikan landasan hukum terhadap tanggung jawab pemerintah dalam identifikasi jenazah yang tidak dikenal. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil yang didapatkan bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan mencakup beberapa ketentuan terkait penanganan jenazah, tetapi pengaturannya belum sepenuhnya menjabarkan tanggung jawab pemerintah secara detail untuk identifikasi jenazah yang tidak dikenal. Secara umum, undang-undang ini memberikan landasan bagi kegiatan kesehatan masyarakat, termasuk manajemen jenazah dalam kondisi tertentu seperti wabah atau bencana. Namun, dalam konteks jenazah yang tidak dikenal, khususnya terkait hak identitas, peraturan ini masih memerlukan pendalaman yang lebih spesifik. Hasil analisis bisa menunjukkan bahwa undang-undang ini dapat menjadi landasan awal, tetapi untuk mengoptimalkan tanggung jawab pemerintah, diperlukan tambahan peraturan atau panduan teknis yang lebih rinci. Hal ini penting agar proses identifikasi dapat dilakukan secara efektif, transparan, dan sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Kata Kunci: identifikasi; jenazah tidak dikenal; pemerintah; tanggungjawab,

Abstract

The government plays a crucial role in identifying unidentified bodies for legal, humanitarian, and public health purposes. This process ensures the fulfillment of the deceased's right to identity, supports environmental health management, and upholds the rights of grieving families. This article analyzes Law Number 17 of 2023 concerning Health as a legal foundation for the government's responsibility in identifying unidentified bodies using a normative juridical approach. The findings indicate that while the law addresses corpse management during outbreaks or disasters, it does not comprehensively detail the government's specific responsibilities in identifying unidentified bodies. Although it provides a general framework for public health activities, including corpse handling, the regulation lacks explicit provisions regarding the right to identity for unidentified bodies. Therefore, additional regulations or technical guidelines are needed to optimize the identification process. These should ensure effective, transparent procedures aligned with human rights principles. Strengthening this legal framework is essential for enhancing the government's capacity to address unidentified body identification systematically, ensuring accountability, and safeguarding the dignity and rights of both the deceased and their families.

Keywords: identification; unidentified bodies; responsibility; government.

PENDAHULUAN

Identitas merupakan salah satu hak asasi manusia yang fundamental dan diakui secara internasional, sebagaimana dinyatakan dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dan *International Convention on the Rights of the Child* (CRC).^{1,2} Hak ini mencakup pengakuan sebagai pribadi di depan hukum, hak untuk memiliki nama, serta hak untuk mengetahui asal usul seseorang. Dalam konteks kematian, hak identitas ini tetap relevan, terutama ketika berkaitan dengan jenazah yang tidak dikenal. Proses identifikasi jenazah tidak hanya berdampak pada penyelesaian hukum, tetapi juga memberikan kepastian dan penghormatan yang layak kepada keluarga dan masyarakat. Dalam banyak kasus, kegagalan untuk mengidentifikasi jenazah dapat menimbulkan masalah emosional dan psikologis bagi keluarga korban, serta menimbulkan ketidakpastian yang mengganggu proses administrasi hukum dan tata kelola sosial.

Teori-teori dalam antropologi sosial dan budaya juga berkontribusi pada pemahaman tentang pentingnya identitas jenazah dalam konteks sosial dan budaya. Pengakuan identitas melalui proses identifikasi jenazah dapat memberikan penghormatan yang layak kepada keluarga dan komunitas.^{3,4} Etika dalam identifikasi jenazah tidak dikenal berkaitan dengan kewajiban moral untuk menghormati martabat manusia bahkan setelah kematian. Ini mencakup aspek-aspek seperti persetujuan, privasi dan perlakuan terhadap jenazah.⁵

Tantangan utama dalam identifikasi jenazah tidak dikenal adalah kurangnya data dan prosedur yang konsisten dan efektif. Banyak negara atau wilayah memiliki regulasi hukum yang berbeda terkait identifikasi jenazah tidak dikenal, dan seringkali proses ini menjadi rumit dan memakan waktu. Dalam beberapa kasus, jenazah tidak dapat diidentifikasi selama berbulan-bulan atau bahkan bertahun-tahun, menyebabkan kesulitan bagi keluarga yang berduka dan menyebabkan ketidakpastian hukum serta kesehatan masyarakat yang lebih luas.

Keberadaan jenazah tidak dikenal juga dapat mempengaruhi kesehatan masyarakat dalam hal risiko kesehatan publik, seperti penyebaran penyakit menular atau investigasi epidemiologi yang terhambat. Selain itu, aspek-aspek sosial dan budaya dari identifikasi jenazah tidak dikenal juga perlu dipertimbangkan, termasuk bagaimana ketidakpastian identitas dapat mempengaruhi masyarakat secara psikologis dan emosional. Dalam situasi bencana, baik alam maupun buatan manusia, pengelolaan jenazah menjadi krusial untuk mencegah penyebaran penyakit dan menjaga martabat korban. Protokol untuk penanganan dan identifikasi jenazah harus diterapkan untuk memastikan identifikasi jenazah secara tepat waktu serta akurat.⁶ Penanganan jenazah harus dilakukan dengan memperhatikan risiko kesehatan, terutama potensi penyebaran penyakit menular. Penggunaan alat

¹ Universal Declaration of Human Rights, pasal 6 and 15

² Convention on the Rights of the Child, pasal 7 and 8

³ Blau Soren dan Briggs Christopher A. The role of forensic anthropology in Disaster Victim Identification (DVI). *Forensic Science International*:5, 2011, p. 29-35

⁴ F. Ferrándiz. *Afterlives: A social autopsy of mass graves exhumations in Spain in Legacies of Violence in Contemporary Spain*. 1st edition. 2016. p.21.

⁵ Michael Lambek dan Andrew Strathern. *Bodies and Persons: Comparative Perspectives from Africa and Melanesia*. Cambridge University Press.1998

⁶ Morgan, Oliver. *Management of dead bodies after disasters*. Washington DC: PAHO, 2009.

pelindung diri (APD) dan prosedur disinfeksi adalah bagian penting dari mitigasi risiko ini.⁷ Pendekatan berbasis kebijakan yang holistik dan peningkatan sistem pelaporan serta identifikasi jenazah akan sangat membantu dalam mengurangi dampak negatif terhadap kesehatan masyarakat.

Pemerintah memiliki tanggung jawab utama dalam memastikan pemenuhan hak atas identifikasi ini. Salah satu langkah pemerintah dalam memperbaiki sistem identifikasi jenazah adalah melalui regulasi. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan merupakan salah satu dasar hukum yang dapat digunakan dalam kerangka identifikasi jenazah tak dikenal, Namun, apakah regulasi ini sudah cukup untuk menjamin hak identitas bagi jenazah tak dikenal masih menjadi pertanyaan penting.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Proses identifikasi jenazah di Indonesia masih menghadapi sejumlah kendala yang signifikan. Pada kasus tenggelamnya kapal Rimba III, mayat sudah dalam kondisi membusuk lanjut. Proses identifikasi menemui hambatan karena polisi mengirimkan mayat ke instalasi kamar jenazah dengan Surat Permintaan Visum yang sudah berisi identitas korban. Identifikasi dilakukan oleh pihak penyidik bersama-sama dengan keluarga di TKP berdasarkan properti (pakaian, tas, dompet, perhiasan) yang melekat pada tubuh korban. Akibat tindakan tersebut, keluarga menolak dilakukan pemeriksaan terhadap korban dengan alasan sudah dikenali. Properti yang ada pada jenazah juga sudah langsung diserahkan pada keluarga di TKP, sehingga sempat terjadi insiden tertukarnya jenazah. Namun, hal ini dapat diatasi setelah dilakukan pemeriksaan fisik terhadap mayat korban.

Pada kasus jatuhnya pesawat Hercules di Magetan, terjadi kendala karena kurangnya koordinasi antara fase tempat kejadian perkara (TKP) dengan fase antemortem dan postmortem, pemeriksaan fase antemortem dan post mortem dilakukan oleh orang yang sama secara bersama-sama dan melibatkan keluarga. Hal ini menimbulkan ketidakakuratan dalam proses identifikasi, sehingga pada akhir pemeriksaan didapatkan 4 mayat yang tidak teridentifikasi terdiri dari 2 anak, 1 wanita dewasa, serta 1 laki-laki dewasa. Data antemortem yang tersisa terdiri dari 2 anak, 1 wanita dewasa, dan 1 laki-laki dewasa namun tidak cocok dengan data postmortem jenazah.

Pada kasus Identifikasi korban gempa di Padang, fasilitas menjadi kendala yang utama dimana pada 3 hari pertama tidak ada listrik dan sarana lain untuk mempreservasi jenazah, sehingga kondisi mayat membusuk pada saat telah teridentifikasi. Hal ini sempat menimbulkan penolakan dari keluarga.

8

⁷ Finegan Oran et al. International Committee of the Red Cross (ICRC): General guidance for the management of the dead related to COVID-19. *Forensic Science International: Synergy*;2, 2020, p. 129-137.

⁸ Henky, Oktavinda Safitry. Identifikasi Korban Bencana Massa: Praktik DVI antara teori dan kenyataan. *Indonesian journal of Legal and Forensic Sciences*.2(1), 2012.

Jumlah jenazah yang banyak, tempat penyimpanan jenazah yang minim, waktu yang terbatas, jumlah dokter forensik yang terbatas, otoritas keluarga serta kurangnya koordinasi menimbulkan masalah dalam menerapkan prosedur *Disaster Victim Identification* (DVI) secara konsisten. Minimnya infrastruktur forensik, kekurangan tenaga ahli, serta keterbatasan data pembanding seperti DNA dan catatan kependudukan, merupakan beberapa tantangan utama. Selain itu, koordinasi yang kurang efektif antara lembaga yang terlibat, seperti kepolisian, rumah sakit, dan institusi forensik, sering memperlambat proses identifikasi.⁹

Tidak hanya itu, kurangnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya proses identifikasi jenazah, serta adanya stigma sosial terhadap jenazah tidak dikenal, juga menjadi faktor penghambat. Di banyak wilayah, terutama daerah terpencil, masyarakat belum sepenuhnya memahami pentingnya identifikasi jenazah dalam penyelesaian kasus hukum dan pemenuhan hak identitas. Ketiadaan sistem pelaporan yang terintegrasi secara nasional juga menyebabkan sulitnya melacak data jenazah tidak dikenal di berbagai daerah. Masalah-masalah ini semakin diperparah oleh keterbatasan regulasi yang komprehensif, yang membuat penegakan hukum dan administrasi identifikasi jenazah menjadi kurang efektif.¹⁰

Di Indonesia, proses identifikasi jenazah tidak dikenal diatur melalui regulasi yaitu Undang – Undang Kesehatan. Undang – Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan pasal 22 ayat (1) disebutkan “Penyelenggaraan upaya kesehatan meliputi salah satunya adalah pelayanan kedokteran untuk kepentingan hukum”. Pada pasal 154 disebutkan bahwa “Setiap orang berhak mendapatkan pelayanan kedokteran untuk kepentingan hukum” dan pada pasal 155 disebutkan “Pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pelayanan kedokteran untuk kepentingan hukum”. Pada pasal 157 ayat (1) disebutkan “Untuk kepentingan penegakan hukum dan administratif kependudukan, setiap orang yang mati harus diupayakan untuk diketahui sebab kematian dan identitasnya”. Sedangkan pada ayat (4) dijelaskan bahwa “ Dalam rangka upaya penentuan identitas sebagaimana dimaksud ayat (1) harus dilakukan upaya identifikasi mayat sesuai dengan standar.”¹¹

Pasal 157 Ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang yang meninggal harus diupayakan untuk diketahui sebab kematian dan identitasnya. Maksudnya adalah bahwa proses identifikasi jenazah dan penentuan penyebab kematian tidak hanya bersifat medis tetapi juga memiliki aspek hukum dan administrasi kependudukan yang penting. Tanggung jawab pemerintah dalam konteks ini mencakup penegakan hukum yaitu pemerintah wajib memastikan setiap kematian yang mencurigakan diselidiki sesuai prosedur hukum. Identifikasi jenazah diperlukan untuk penyelidikan kasus pidana atau perdata. Selain itu dalam hal administrasi kependudukan dimana kematian seseorang perlu dilaporkan dan dicatat dalam sistem administrasi kependudukan. Hal ini berguna untuk pencatatan sipil dan penyesuaian data kependudukan nasional.

Pasal 157 Ayat (4) menyebutkan bahwa “Upaya identifikasi jenazah harus dilakukan sesuai standar”. Artinya, pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan prosedur dan alat yang

⁹ Fitrasanti Berlian dan Syukriani Yoni. Social problems in disaster victim identification following the 2006 Pangandaran tsunami. *Legal medicine*, 11, 2009, p.89-91.

¹⁰ Sahelangi, Novita. Role of Dentists in Indonesian disaster victim identification operation: religious and cultural aspects. *Journal of forensic odonto-stomatology*: 3(1), 2012, p.60-71.

¹¹ Undang – Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan

diperlukan agar identifikasi dapat dilakukan dengan metode yang sesuai dengan standar medis dan hukum. Tanggung jawab pemerintah meliputi penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP), penyediaan fasilitas dan sumber daya serta pelatihan tenaga kesehatan. Pemerintah melalui kementerian dan lembaga terkait harus menetapkan standar identifikasi jenazah, termasuk penggunaan teknologi seperti pemeriksaan DNA. Pemerintah wajib memastikan rumah sakit dan laboratorium memiliki fasilitas dan tenaga ahli yang memadai untuk melakukan identifikasi jenazah. Selain itu pelatihan juga penting agar tenaga medis memahami standar identifikasi jenazah dan dapat menjalankannya dengan benar.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2024 tentang peraturan pelaksanaan Undang - Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan pasal 473 ayat 1 disebutkan bahwa “Untuk kepentingan penegakan hukum dan administrasi kependudukan, setiap orang yang mati harus diupayakan untuk diketahui sebab kematian dan identitasnya. Pada ayat 2 disebutkan “Dalam rangka upaya penentuan identitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan upaya identifikasi mayat sesuai standar. Pada peraturan pemerintah ini juga masih berupa pengaturan secara umum. Pada pasal 478 disebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pelayanan kedokteran untuk kepentingan hukum bagi orang hidup dan mati sebagaimana yang dimaksud pasal 470-477 diatur dengan peraturan Menteri.¹²

Upaya identifikasi yang sesuai standar menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memastikan setiap individu yang meninggal mendapatkan pengakuan identitas serta keadilan hukum. Selain itu tentunya diperlukan kolaborasi lintas sektor. Pemerintah perlu bekerja sama dengan kepolisian, dinas kesehatan, dan lembaga kependudukan untuk memastikan proses identifikasi berjalan lancar. Selain itu juga pemerintah harus menyediakan anggaran agar proses identifikasi dapat dilakukan seperti pengadaan fasilitas dan pelaksanaan identifikasi sesuai standar. Pemerintah juga bertanggung jawab mengawasi pelaksanaan proses identifikasi dan mengevaluasi efektivitasnya secara berkala untuk memastikan kepatuhan terhadap standar. Implementasi Undang-Undang No.17 tahun 2023 tentang Kesehatan yang mengatur tentang identifikasi jenazah yang tidak dikenal ini memerlukan dukungan regulasi tambahan, fasilitas, dan sumber daya manusia yang memadai.

Identifikasi jenazah tidak dikenal tidak hanya terkait pemenuhan hak identitas, tetapi juga berperan penting dalam menjaga kesehatan masyarakat, terutama dalam konteks Kejadian Luar Biasa (KLB). Hal ini diatur dalam Pasal 352 dan Pasal 354 UU No. 17 Tahun 2023 tentang kesehatan, yang menegaskan peran pemerintah dalam kewaspadaan, penanggulangan, dan penanganan pasca KLB, termasuk penanganan jenazah.

Penanganan jenazah yang tidak teridentifikasi, terutama dalam situasi KLB seperti pandemi, bencana alam, atau konflik, memiliki dampak besar pada kesehatan lingkungan dan masyarakat. Jenazah yang tidak ditangani dengan benar dapat menjadi sumber penularan penyakit, mencemari lingkungan, dan menyebabkan masalah kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, identifikasi dan penanganan jenazah secara tepat menjadi bagian dari strategi pengendalian penyakit dan perlindungan kesehatan publik.

Undang – Undang No,17 tahun 2023 pasal 352 dan 354 ini menegaskan bahwa pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan kewaspadaan, penanggulangan, dan penanganan pasca KLB. Identifikasi jenazah merupakan bagian penting dari kewaspadaan ini, karena

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2024 tentang peraturan pelaksanaan Undang -Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan

setiap kematian yang terkait dengan KLB perlu diinvestigasi untuk mengetahui penyebabnya, mengontrol penyebaran penyakit, dan memastikan perlindungan masyarakat dari dampak lebih lanjut.

Setiap jenazah yang ditemukan dalam konteks KLB harus diidentifikasi dan ditangani sesuai protokol kesehatan dan forensik. Prosedur ini mencakup pemeriksaan penyebab kematian untuk mengidentifikasi apakah kematian disebabkan oleh penyakit menular, trauma, atau faktor lain terkait KLB. Selain itu juga penggunaan metode penanganan jenazah yang aman untuk mencegah penularan penyakit serta pencatatan dan pelaporan yaitu setiap jenazah yang teridentifikasi harus dilaporkan dan dicatat untuk kepentingan hukum dan administrasi kesehatan.

Pemerintah wajib menyediakan fasilitas seperti laboratorium forensik, tenaga ahli, dan alat pelindung diri (APD) bagi petugas. Pemerintah harus menetapkan SOP yang sesuai dengan standar internasional dan memberikan pelatihan kepada tenaga medis dan petugas terkait. Selain itu juga koordinasi antar Instansi dimana penanganan jenazah dalam KLB memerlukan koordinasi lintas sektor, termasuk antara dinas kesehatan, kepolisian, dan lembaga forensik.

Identifikasi jenazah dalam konteks KLB, sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2023, bukan hanya bertujuan untuk pemenuhan hak individu tetapi juga menjadi bagian dari strategi pengelolaan kesehatan masyarakat dan lingkungan. Pemerintah bertanggung jawab memastikan bahwa semua jenazah ditangani dengan benar untuk mencegah risiko kesehatan lebih lanjut. Implementasi yang efektif memerlukan dukungan regulasi, fasilitas, dan koordinasi yang baik antara berbagai pihak terkait.

Selain dari segi teknis dan hukum, aspek kesehatan masyarakat juga tidak bisa diabaikan. Ketidakmampuan mengidentifikasi jenazah tidak hanya menimbulkan persoalan administratif, tetapi juga berpotensi menimbulkan risiko kesehatan, seperti penyebaran penyakit menular. Pengelolaan jenazah yang tidak memadai dalam situasi bencana atau wabah dapat menghambat investigasi epidemiologis dan memperparah risiko kesehatan masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, penguatan kerangka regulasi dan pelaksanaan prosedur identifikasi jenazah yang lebih baik sangat diperlukan untuk memastikan perlindungan hak asasi manusia dan kesehatan masyarakat.

Melihat tantangan dalam proses identifikasi jenazah yang tidak dikenal, peran pemerintah dalam proses identifikasi jenazah di Indonesia menjadi sangat krusial. Meskipun sudah ada regulasi terkait identifikasi jenazah, implementasinya masih belum sepenuhnya optimal. Diperlukan koordinasi yang lebih baik antara berbagai lembaga, pengembangan database DNA nasional, serta peningkatan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya identifikasi jenazah tidak dikenal. Dengan adanya pendekatan yang lebih holistik dan terintegrasi, diharapkan proses identifikasi jenazah dapat dilakukan secara lebih cepat, akurat, dan efisien, sehingga hak identitas dan kesehatan masyarakat dapat terjamin.

PENUTUP

Identifikasi jenazah tidak dikenal merupakan tanggung jawab bersama pemerintah dan instansi terkait. Meskipun UU No. 17 Tahun 2023 memberikan landasan hukum yang kuat, diperlukan peraturan pelaksana yang lebih spesifik untuk mendukung proses ini. Hambatan seperti keterbatasan teknologi dan pendanaan harus diatasi melalui investasi dan kolaborasi lintas sektor. Penguatan sistem informasi kesehatan dan pelatihan tenaga medis juga menjadi kunci untuk meningkatkan efisiensi identifikasi jenazah.

DAFTAR PUSTAKA

Blau, S., & Briggs, C. A. (2011). The role of forensic anthropology in disaster victim identification (DVI). *Forensic Science International*, 5, 29–35.

Ferrándiz, F. (2016). Afterlives: A social autopsy of mass graves exhumations in Spain. In *Legacies of Violence in Contemporary Spain* (1st ed., p. 21).

Finegan, O., et al. (2020). International Committee of the Red Cross (ICRC): General guidance for the management of the dead related to COVID-19. *Forensic Science International: Synergy*, 2, 129–137.

Fitrasanti, B., & Syukriani, Y. (2009). Social problems in disaster victim identification following the 2006 Pangandaran tsunami. *Legal Medicine*, 11, 89–91.

Henky, Oktavinda S. (2012). Identifikasi korban bencana massal: Praktik DVI antara teori dan kenyataan. *Indonesian Journal of Legal and Forensic Sciences*, 2(1).

Lambek, M., & Strathern, A. (1998). *Bodies and Persons: Comparative Perspectives from Africa and Melanesia*. Cambridge University Press.

Morgan, O. (2009). *Management of dead bodies after disasters*. Washington, DC: PAHO.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2024 tentang peraturan pelaksanaan Undang -Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan

Sahelangi, N. (2012). Role of dentists in Indonesian disaster victim identification operation: Religious and cultural aspects. *Journal of Forensic Odonto-Stomatology*, 3(1), 60–71.

United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights.

United Nations. (1989). Convention on the Rights of the Child.