

DISERTASI

KEBIJAKAN PENGELOLAAN REKAM MEDIS ELEKTRONIK DENGAN PENDEKATAN *WHOLE OF GOVERNMENT (WOG)* SEBAGAI UPAYA PENINGKATAN LAYANAN KESEHATAN PADA RUMAH SAKIT VERTIKAL KEMENTERIAN KESEHATAN

Disusun oleh:

NAMA : SUSI HARYANTI
NPM : 2050021004
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat guna memperoleh gelar
Doktor Terapan Administrasi Pembangunan (Dr. Tr)



PROGRAM DOKTOR TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA 2026

LEMBAR PERSETUJUAN DISERTASI

Nama : Susi Haryanti
NPM : 2050021004
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Judul Disertasi : Kebijakan Pengelolaan Rekam Medis Elektronik dengan Pendekatan *Whole of Government* (WoG) Sebagai Upaya Peningkatan Layanan Kesehatan pada Rumah Sakit Vertikal Kementerian Kesehatan
Judul Disertasi : Electronic Medical Record Management Policy Using a *Whole of Government* Approach to Improve Healthcare Services at Ministry of Health Vertical Hospitals.

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan

Tim Promotor Disertasi

Promotor,



Prof. Amir Imbaruddin, MDA, Ph.D

Ko Promotor 1,



Dr. Agus Sudrajat, MA

Ko Promotor 2,



Yogi Suwarno, Ph.D

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

Nama : Susi Haryanti
NPM : 2050021004
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Judul Disertasi : Kebijakan Pengelolaan Rekam Medis Elektronik dengan Pendekatan *Whole of Government* (WoG) Sebagai Upaya Peningkatan Layanan Kesehatan pada Rumah Sakit Vertikal Kementerian Kesehatan
Judul Disertasi : Electronic Medical Record Management Policy Using a *Whole of Government* (WoG) Approach to Improve Healthcare Services at Ministry of Health Vertical Hospitals.

Telah mempertahankan Disertasi di hadapan penguji Disertasi
Program Studi Administrasi Pembangunan Negara Program Doktor Terapan
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA, pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 4 Juni 2026
Pukul : 13.00 – 15.00 WIB

TELAH DINYATAKAN LULUS

PENGUJI DISERTASI :

Ketua Sidang : Dr. Drs R. N. Afsdy
Saksono, M.Sc
Sekretaris : Dr. Neneng Sri Rahayu,
S.T., M.SI
Anggota 1 : Ratri Istantia, Ph.D
Anggota 2 : Dr. Kandar, MAP
Promotor : Prof. Amir Imbaruddin,
MDA, Ph.D
Ko Promotor 1 : Dr. Agus Sudrajat, MA
Ko Promotor 2 : Yogi Suwarno, Ph.D



Handwritten signatures of the examiners and promoters, each followed by a horizontal line for a signature.

PERNYATAAN ORSINALITAS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Susi Haryanti
NPM : 2050021004
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Disertasi yang telah saya buat ini dengan judul “Kebijakan Pengelolaan Rekam Medis Elektronik dengan Pendekatan *Whole of Government* (WoG) Sebagai Upaya Peningkatan Layanan Kesehatan pada Rumah Sakit Vertikal Kementerian Kesehatan” merupakan hasil karya sendiri dan benar keasilannya. Apabila di kemudian hari penulisan Disertasi ini merupakan hasil plagiat atau penjiplakan karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan atau ketentuan yang berlaku di Politeknik STIA LAN Jakarta.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak dipaksakan.

Jakarta, 20 Juni 2026



(Susi Haryanti)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbil alamin, Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT. karena dengan hidayah, inayah, dan rahmat-Nya lah penulis dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul: “Kebijakan Pengelolaan Rekam Medis Elektronik dengan Pendekatan *Whole of Government (WoG)* Sebagai Upaya Peningkatan Layanan Kesehatan pada Rumah Sakit Vertikal Kementerian Kesehatan” ini. Selawat serta salam juga penulis haturkan kepada Rasulullah SAW, *role model* bagi manusia sebagai khalifah di muka bumi melalui sifat siddiq, amanah, fathonah, dan tabligh-nya.

Penelitian ini dilakukan untuk mengumpulkan puzzle-puzzle dalam rangka merangkai gambaran utuh mengenai implementasi Kebijakan Rekam Medis Elektronik (RME) yang telah mulai diimplementasikan sejak akhir Desember tahun 2023 yang lalu. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada Kementerian Kesehatan dan rumah sakit dalam membuat kebijakan dan pengembangan sistem rekam medis elektronik.

Penelitian disertasi ini dilakukan dalam rangka memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Terapan, Program Studi Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA LAN Jakarta. Rasa terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya juga penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Amir Imbaruddin, selaku Promotor penelitian ini; Bapak Dr. Agus Sudrajat, M.A., selaku Ko Promotor 1, serta Bapak Yogi Suwarno, Ph.D. selaku Ko Promotor 2. Penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terkira dan penghargaan kepada:

1. Yang terhormat Direktur Politeknik STIA LAN Jakarta;
2. Yang terhormat Ketua Program Studi Doktor Terapan Ilmu Administrasi Pembangunan Negara;
3. Yang kami hormati Bapak/Ibu para pengajar pada Program Studi Doktor Terapan Ilmu Administrasi Pembangunan Negara;
4. Yang kami hormati Bapak/Ibu para penguji disertasi yang telah memberikan berbagai masukan, saran, serta koreksi demi penyempurnaan penulisan naskah disertasi ini.

Sebagai penutup, dengan segala kerendahan hati, penulis menyadari bahwa penyelesaian disertasi ini tidak lepas dari dukungan, doa, serta bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada:

1. Ibunda tercinta, (Almarhumah) Ibu Roswita. Untaian doa yang tak pernah putus, cinta kasih, serta dorongan semangat dari beliau adalah kekuatan utama penulis dalam menuntut ilmu. Meski raga telah tiada, segala nilai kebaikan dan restu yang beliau curahkan hingga akhir hayatnya akan senantiasa menjadi pelita dalam setiap langkah kehidupan dan perjuangan penulis.
2. Rekan-rekan seperjuangan. Terima kasih atas segala kebersamaan, diskusi yang membangun, serta dukungan moral yang tak ternilai harganya. Kebersamaan kita telah membuat perjalanan panjang akademis ini terasa lebih ringan dan bermakna.
3. Para informan penelitian. Terima kasih yang sebesar-besarnya atas kesediaan, keikhlasan, dan waktu yang telah diluangkan untuk berbagi informasi berharga. Tanpa partisipasi dan keterbukaan dari Bapak/Ibu/Saudara sekalian, karya ilmiah ini tidak akan pernah dapat terwujud dengan baik.

Semoga segala bantuan dan amal baik dari semua pihak mendapatkan balasan pahala yang berlipat ganda dari Tuhan Yang Maha Esa. Akhir kata, penulis berharap disertasi ini dapat memberikan manfaat nyata bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan masyarakat luas.

Jakarta, 20 Juni 2026

Susi Haryanti

ABSTRAK

Kebijakan Pengelolaan Rekam Medis Elektronik dengan Pendekatan *Whole of Government* (WoG) Sebagai Upaya Peningkatan Layanan Kesehatan pada Rumah Sakit Vertikal Kementerian Kesehatan

Susi Haryanti, Amir Imbaruddin,

Agus Sudrajat, Yogi Suwarno

2050021004@stialan.ac.id

Politeknik STIA LAN Jakarta

Penelitian ini bertujuan untuk menelaah implementasi kebijakan RME yang diamanatkan dalam Permenkes Nomor 24 Tahun 2022 pada lima rumah sakit vertikal Kementerian Kesehatan sebagai lokus penelitian. Kelima rumah sakit dimaksud adalah RSUP Fatmawati, RSUP Persahabatan, RSUP dr. Soeradji Tirtonegoro, RS Ortopedi Soeharso, dan RSKO Jakarta.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain *embedded multiple case study dengan cross-case analysis*. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam terhadap pihak yang terlibat dalam pengelolaan rekam medis, FGD, serta diperkuat dengan observasi dan analisis dokumen.

Pengolahan dan analisis data dilakukan dengan mengacu pada pendekatan studi kasus Robert K. Yin. Analisis dilakukan secara mendalam pada setiap kasus serta diperkuat melalui perbandingan lintas kasus (*cross-case analysis*).

Temuan di lapangan mengungkap bahwa proses implementasi RME masih menghadapi sejumlah rintangan. Rintangan tersebut meliputi belum padunya integrasi antarsistem, fasilitas infrastruktur yang kurang memadai, kelangkaan SDM yang melek digital, hingga belum adanya standar prosedur (SOP) yang seragam di setiap unit. Ketidaksiapan teknis, celah regulasi, dan minimnya keahlian pegawai menjadi hambatan yang paling dominan. Di sisi lain, dukungan manajerial, kebijakan pusat, serta komitmen internal rumah sakit menjadi faktor pendukung utama. Berpijak pada realitas tersebut, riset ini merumuskan sebuah model penerapan RME yang lebih relevan dan integratif. Model ini mengusung prinsip *Whole of Government* (WoG), di mana elemen kolaborasi, koordinasi, dan integrasi antarsektor menjadi pilar utama keberhasilan transformasi layanan kesehatan.

Kata kunci: Rekam Medis Elektronik, layanan kesehatan, transformasi digital, rumah sakit vertikal, kebijakan publik, *Whole of Government*

ABSTRAK

Electronic Medical Record Management Policy Using a *Whole of Government (WOG)* Approach to Improve Healthcare Services at Ministry of Health Vertical Hospitals

Susi Haryanti, Amir Imbaruddin,
Agus Sudrajat, Yogi Suwarno
2050021004@stialan.ac.id NIPA
School of Administration

This study investigates the implementation of the Electronic Medical Records (EMR) policy mandated under Minister of Health Regulation Number 24 of 2022 across five vertically administered hospitals within the Ministry of Health, namely Fatmawati General Hospital, Persahabatan General Hospital, dr. Soeradji Tirtonegoro General Hospital, Soeharso Orthopedic Hospital, and the Drug Dependence Hospital (RSKO) Jakarta.

A qualitative approach was adopted using an *embedded multiple case study* design combined with *cross-case analysis*. Data were collected through in-depth interviews with key actors in medical record management, focus group discussions, as well as observations and document reviews to ensure data triangulation.

Data were processed and analyzed iteratively following Robert K. Yin's case study framework, enabling detailed examination within each case and systematic cross cases to identify recurring patterns and contextual differences.

The results indicate that EMR implementation remains constrained by several factors, including limited system interoperability, insufficient infrastructure, a shortage of digitally competent personnel, and the absence of standardized operating procedures across units. The most prominent barriers relate to technical readiness, regulatory inconsistencies, and gaps in human resource capacity. Conversely, strong managerial backing, supportive national policies, and institutional commitment act as key facilitators. Drawing on these findings, the study proposes an integrative EMR implementation model based on the *Whole of Government (WoG)* approach, highlighting the importance of coordination, collaboration, and cross-sector integration in advancing healthcare digital transformation.

Keywords: Electronic Medical Records, healthcare delivery, digital transformation, vertical hospitals, policy implementation, *Whole of Government*.

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN DISERTASI	Error! Bookmark not defined.
LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI.....	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN ORISINALITAS	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
BAB I PERMASALAHAN PENELITIAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	9
C. Batasan Masalah.....	9
D. Rumusan Masalah.....	10
E. Tujuan Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
A. Penelitian Terdahulu	13
B. Tinjauan Kebijakan.....	20
C. Tinjauan Literatur	33
D. Kebaruan.....	64
E. Sintesis Teoretis Penelitian	68
F. Operasionalisasi Konsep	69
E. Kerangka Berpikir	70
BAB III.....	72
METODOLOGI PENELITIAN	72
A. Metode Penelitian	72

B.	Lokus Penelitian.....	74
C.	Teknik Pengumpulan Data	77
D.	Informan.....	78
E.	Teknik Pengolahan dan Analisis Data	79
G.	Instrumen Penelitian	81
H.	Pengujian Keabsahan Data Kualitatif	81
I.	Etika Penelitian.....	81
BAB IV		83
ANALISIS FAKTOR PENGHAMBAT IMPLEMENTASI RME DI RUMAH SAKIT VERTIKAL KEMENTERIAN KESEHATAN		83
A.	Gambaran Umum Profil Rumah Sakit Vertikal	83
B.	Hasil Penelitian dan Pembahasan	86
C.	Faktor-faktor Yang Menjadi Penghambat Implementasi RME 92	
D.	Analisis Lintas Kasus Implementasi Kebijakan RME	125
BAB V		139
DALAM IMPLEMENTASI RME.....		139
A.	Rasionalitas Pendekatan <i>Whole of Government (WoG)</i> dalam Implementasi RME	140
B.	Tantangan Implementasi RME dalam Perspektif <i>Whole of Government</i>	141
C.	Strategi <i>Whole of Government</i> dalam Implementasi RME	144
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN		156
A.	Kesimpulan.....	156
B.	Saran	158
DAFTAR PUSTAKA		167
LAMPIRAN		180

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Judul / Nama Tabel	Halaman
Tabel 2.1	Penelitian Terdahulu mengenai Rekam Medis Elektronik	18
Tabel 2.2	Pedoman Instrumen Pengelolaan Arsip Lingkungan Kementerian Kesehatan	28
Tabel 2.3	Kebijakan Nasional secara rinci yang Mendukung Implementasi RME	30
Tabel 2.4	Penggunaan NPM dan NPS dalam Penelitian Implementasi RME	36
Tabel 2.5	Operasionalisasi Konsep	69
Tabel 3.1	Rumah Sakit Lokus Penelitian	75
Tabel 3.2	Perbandingan antar 5 Rumah Sakit	76
Tabel 3.3	Key Informan Penelitian	78
Tabel 4.1	Gambaran Implementasi RME Pasca Penetapan Permenkes No. 24 Tahun 2022	90
Tabel 4.2	Kesiapan Implementasi RME di Rumah Sakit	93
Tabel 4.3	Gambaran variabel komunikasi pada RS Fatmawati	94
Tabel 4.4	Gambaran variabel komunikasi pada RS Persahabatan	95
Tabel 4.5	Gambaran variabel komunikasi pada RSKO	95
Tabel 4.6	Gambaran variabel komunikasi pada RSO Soeharso	96
Tabel 4.7	Gambaran variabel komunikasi pada RSUP Soeradji	97
Tabel 4.8	Komparasi variabel komunikasi dari 5 lokus penelitian	99
Tabel 4.9	Analisis lintas kasus variabel komunikasi	102
Tabel 4.10	Matriks komparasi Analisis Variabel Sumber Daya Implementasi RME	104
Tabel 4.11	Case cross analysis SDM pada lokus penelitian	108
Tabel 4.12	Analisis lintas kasus sumber daya	111
Tabel 4.13	Tabel Variabel Disposisi	116
Tabel 4.14	Pemetaan Hubungan Implementasi RME dan Pencapaian SPM	125
Tabel 4.15	Analisis kasus per rumah sakit	126
Tabel 4.16	Perbandingan lintas kasus	129
Tabel 5.1	Tantangan dan Strategi Implementasi RME Berbasis WoG	148

Tabel 5.2	Matriks Analisis SWOT Implementasi RME	150
Tabel 5.3	Matriks SWOT	151
Tabel 5.4	Matriks Ringkasan Lintas Varabel	154
Tabel 6.1	Rencana Aksi (<i>Action Plan</i>) Implementasi RME	161
Tabel 6.2	Roadmap Implementasi RME (2026-2030)	164

DAFTAR GAMBAR

Nomor Gambar	Judul / Nama Gambar	Halaman
Gambar 2.1	Model Implementasi Kebijakan George Edward III	51
Gambar 2.2	Kerangka Teoritis	63
Gambar 2.3	Novelty Penelitian	67
Gambar 2.4	Novelty dalam penelitian Implementasi RME	67
Gambar 2.5	Model Kerangka Pemikiran Penelitian	71

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor Lampiran	Judul / Nama Lampiran	Halaman
Lampiran I	Pedoman Focus Group Discussion (FGD) Model Penerapan dan Pengelolaan Arsip RME	180
Lampiran II	Transkrip Wawancara Aspek Komunikasi Lintas Sektor	186
Lampiran III	Transkrip Wawancara Aspek Komunikasi Faktor Penghambat	189
Lampiran IV	Transkrip Wawancara Aspek Disposisi	191
Lampiran V	Transkrip Wawancara Aspek Birokrasi Birokrasi Lintas Sektor	197
Lampiran VI	Transkrip Wawancara Aspek Kebijakan Impementasi	201
Lampiran VII	Transkrip Wawancara Strategi WOG	213
Lampiran VIII	Dokumen Pendukung	215