



Pertanggung Jawaban Hukum Administrasi Dalam Melakukan Pertolongan Persalinan Di Luar Fasilitas Pelayanan Kesehatan Dihubungkan Dengan Permenkes No 97 Tahun 2014

Legal Liability of Administrators for Performing Labour Assistance Outside Health Care Facilities in Relation to Permenkes No 97 Year 2014

Febra Ayudiah¹⁾; Diyah Tepi Rahmawati²⁾; Ice Rakzah Syafrie³⁾; Dinda Lorenza⁴⁾; Chica Selvia⁵⁾;

¹⁾ Study Program of Midwifery, Universitas Dehasen Bengkulu

²⁾ Department of Midwifery, Faculty of Health Sciences, Universitas Dehasen Bengkulu

Email: ¹⁾ Fayudiah@unived.ac.id ²⁾ cecoatepay@gmail.com;

How to Cite :

Ayudiah, F., D.T.Rahmawati., I.R. Syafrie., D. Lorenza., C. Selvia. (2023). Pertanggung Jawaban Hukum Administrasi Dalam Melakukan Pertolongan Persalinan Di Luar Fasilitas Pelayanan Kesehatan Dihubungkan Dengan Permenkes No 97 Tahun 2014. SENGKUNI Journal – Social Sciences and Humanities, 4(2) DOI: <https://doi.org/10.37638/sengkuni.4.2.383-400>

ARTICLE HISTORY

Received [09 November 2023]
Revised [25 November 2023]
Accepted [29 November 2023]
Published [31 December 2023]

KEYWORDS

Accountability,
Administrative Law,
Maternity

This is an open access
article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)
license



ABSTRAK

Didalam Peraturan Menteri Kesehatan Pertanggung jawaban hukum administrasi dalam melakukan pertolongan persalinan diluar fasilitas Kesehatan tersebut menjelaskan tidak berarti adanya larangan bagi bidan atau tenaga kesehatan lainnya untuk membantu persalinan di luar fasilitas kesehatan. Bidan Justru dapat membantu persalinan di luar fasilitas kesehatan yang sulit di jangkau oleh warga. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia nomor 28 tahun 2017 Tentang Izin Penyelenggaraan Praktik Bidan Pasal 46 ayat 5 Sanksi administratif meliputi : 1) Teguran lisan, 2) Teguran tertulis, 3) Pencabutan SIPB untuk sementara paling lama 1 (satu) tahun, atau, 4) Pencabutan SIPB selamanya. Berkaitan dengan hal itu, sanksi administratif dimaksudkan agar bidan senantiasa bertindak secara professional dan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk meneliti Pertanggung Jawaban Hukum Administrasi Dalam Melakukan Pertolongan Persalinan Di Luar Fasilitas Pelayanan Kesehatan Dihubungkan Dengan Permenkes No 97 Tahun 2014, Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Pertanggung Jawaban Hukum Administrasi Dalam Melakukan Persalinan Di Luar Fasilitas Pelayanan Kesehatan Dihubungkan Dengan Permenkes No. 97 Tahun 2014 dan Bagaimana Pengawasan Ikatan Bidan Indonesia (IBI) Bagi Bidan Yang Melakukan Pertolongan Persalinan Di Luar Fasilitas Pelayanan Kesehatan, Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif, Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu Studi kepustakaan (library reasearch). Kesimpulan yang didapat dalam penelitian ini adalah 1. Pertanggung Jawaban hukum administrasi bidan yang melakukan pertolongan

persalinan di luar fasilitas pelayanan kesehatan dihubungkan dengan Permenkes No. 97 Tahun 2014. Dalam Peraturan Pasal 14 tersebut, persalinan harus dilakukan di fasilitas pelayanan kesehatan, tetapi bidan dapat melakukan pertolongan diluar fasilitas pelayanan kesehatan jika fasilitas pelayanan kesehatan sulit dijangkau oleh masyarakat, akan tetapi apabila bidan tidak menjalankan sesuai ketentuan penyelenggaraan praktik bidan, berarti tidak hanya melanggar kode etik tetapi juga dapat dikenai sanksi administratif, dengan demikian berlaku sanksi administratif, berupa teguran lisan, teguran tertulis, pencabutan SIPB untuk sementara paling lama 1 (satu tahun), atau pencabutan SIPB selamanya. Pengawasan dan pembinaan Ikatan Bidan Indonesia bagi bidan dengan cara melakukan pertemuan dengan para pengurus cabang, ketua ranting. Pada kenyataannya, walaupun dilapangan pengawasan sudah dijalankan tetapi belum maksimal karena, terdapat beberapa kendala seperti keterbatasan waktu dan SDM pengurus Ikatan Bidan Indonesia baik pusat maupun cabang atau ranting.

ABSTRACT

In the Regulation of the Minister of Health regarding administrative legal responsibility for assisting with childbirth outside a health facility, it is explained that this does not mean there is a prohibition on midwives or other health workers from assisting with childbirth outside a health facility. Midwives can actually help with births outside health facilities that are difficult for residents to reach. In the Regulation of the Minister of Health of the Republic of Indonesia number 28 of 2017 concerning Licenses for Practicing Midwives Article 46 paragraph 5 Administrative sanctions include: 1) Verbal warning, 2) Written warning, 3) Temporary revocation of SIPB for a maximum of 1 (one) year, or, 4) Revocation of SIPB forever. In this regard, administrative sanctions are intended to ensure that midwives always act professionally and in accordance with applicable procedures. Based on the above background, the author is interested in researching Administrative Legal Responsibility in Carrying Out Childbirth Assistance Outside Health Service Facilities in Connection with Minister of Health Regulation No. 97 of 2014. The formulation of the problem in this research is How Administrative Legal Responsibility in Carrying Out Childbirth Outside Health Service Facilities is Linked With Minister of Health Regulation no. 97 of 2014 and how the Indonesian Midwives Association (IBI) supervises midwives who provide birth assistance outside health service facilities. In this research the author uses normative juridical research or normative legal research. The data collection technique in this research is library research.). The conclusions obtained in this research are 1. The legal administrative responsibility of midwives who provide birth assistance outside health service facilities is linked to Minister of Health Regulation No. 97 of 2014. In Article 14 of the Regulation, childbirth must be carried out in a health service facility, but midwives can provide assistance outside the health service facility if the health service facility is difficult for the community to reach, but if the midwife does not carry out according to the provisions for the implementation of midwifery practice, it means it is not only violates the code of ethics but can also be subject to administrative sanctions, thus administrative sanctions apply, in the form of a verbal warning, written warning, temporary revocation of SIPB for a maximum of 1 (one year), or permanent revocation of SIPB. Supervision and guidance of the Indonesian Midwives Association for midwives by holding meetings with branch administrators, branch he ads. In reality, even though supervision has been carried out in the field, it has not been optimal because there are several obstacles such as limited time and human resources for the management of the Indonesian Midwives Association, both central and branches or branches.

PENDAHULUAN

Setiap warga Negara memiliki hak yang sama untuk memperoleh derajat kesehatan yang optimal karena mempengaruhi kualitas kehidupan baik individu, keluarga dan masyarakat. Guna mencapai harapan dan cita-cita tersebut, pemerintah menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan seperti ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Selantnya pada Pasal 34 ayat (3) ditegaskan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Dalam Pasal 1 Undang-undang No. 36 Tahun 2014 Tentang tenaga kesehatan disebutkan bahwa “ tenaga kesehatan adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau keterampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan.¹

Salah satu tenaga kesehatan adalah bidan. Bidan merupakan salah satu tenaga kesehatan yang memiliki posisi penting dan strategis terutama dalam penurunan angka kematian ibu (AKI) dan angka penurunan bayi (AKB). Bidan memberikan pelayanan kebidanan yang berkesinambungan dan paripurna berfokus pada aspek pencegahan, dan bidan berperan dalam memberikan pertolongan persalinan yang mempunyai pengetahuan, keterampilan dan alat untuk memberikan pertolongan yang aman dan bersih, menangani situasi kegawatdaruratan tertentu untuk mengoptimalkan kesehatan wanita dan bayi yang baru lahir.² Pelayanan diberikan secara holistik, yaitu memperhatikan aspek bio, psikosial dan kultural sesuai dengan kebutuhan pasien. Pelayanan diberikan dengan tujuan kehidupan dan kelangsungan pelayanan.

Selain pada masa kehamilan, upaya lain yang dilakukan untuk menurunkan kematian ibu dan bayi yaitu dengan mendorong agar setiap persalinan ditolong oleh tenaga kesehatan terlatih yaitu dokter spesialis kebidanan dan kandungan, dokter umum, dan bidan yang dilakukan difasilitas pelayanan kesehatan.

Kematian ibu biasanya terjadi karena tidak mempunyai akses pelayanan kesehatan ibu yang berkualitas, terutama pelayanan kegawatdaruratan tepat waktu yang dilatar belakangi oleh terlambat mengenal tanda persalinan, tanda bahaya dan mengambil keputusan, terlambat mencapai fasilitas kesehatan, serta terlambat mendapatkan pelayanan di fasilitas kesehatan.³ Kebijakan pemerintah tercantum dalam rencanaa strategis kementerian kesehatan tahun 2015-2019 mengatakan bahwa dalam rangka menurunkan angka kematian ibu dan bayi menekankan persalinan yang aman adalah persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan pada fasilitas pelayanan kesehatan dan merupakan salah satu indicator upaya kesehatan ibu.⁴

Kementerian Kesehatan menerapkan kebijakan bahwa persalinan harus ditolong oleh tenaga kesehatan dan didorong untuk dilakukan di fasilitas pelayanan kesehatan. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 97 Tahun 2014 Pasal 14 Ayat (1) Tentang Persalinan yang menegaskan bahwa “Persalinan

¹ Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 Tentang *Tenaga Kesehatan* Dalam Pasal 1

Yanti Dan W E Nurul, *Etika Profesi Dan Hukum Kebidanan*, Pustaka Rihama, Yogyakarta, 2010, Hlm 85

³ Sondaks, J, 2013, *Asuhan Kebidanan Persalinan Dan Bayi Baru Lahir*, Erlangga, Jakarta 2013

⁴ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.(2015a). *Profil Kesehatan Indonesia Tahun 2015*.Jakarta Hlm 25

harus di lakukan di fasilitas pelayanan kesehatan”.⁵ Tempat persalinan yang ideal bagi ibu hamil adalah di fasilitas kesehatan seperti, puskesmas, maupun rumah sakit karena apabila diperlukan penanganan kegawatdaruratan dapat segera ditangani. Sebaliknya, jika melahirkan di rumah yang sewaktu-waktu membutuhkan pelayanan medis darurat maka tidak dapat segera ditangani. Kasus pertolongan persalinan di kota Bengkulu, melaporkan kejadian seorang bidan yang melakukan pertolongan persalinan dirumah yang berada didaerah perkotaan dan tidak dalam keadaan gawat darurat. Hal ini bertentangan dengan Peraturan Menteri kesehatan No. 97 Tahun 2014 Pasal 14 Ayat 1, karena fasilitas pelayanan kesehatan dikota mudah didapatkan.

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia nomor 28 tahun 2017 Tentang Izin Penyelenggaraan Praktik Bidan Pasal 46 ayat 5 Sanksi administratif sendiri diatur secara khusus yang disebutkan : Tindakan Administratif sebagaimana yang dimaksud yaitu 1) Teguran lisan, 2) Teguran tertulis, 3) Pencabutan SIPB untuk sementara paling lama 1 (satu) tahun, atau, 4) Pencabutan SIPB selamanya.⁶

Berkaitan dengan hal itu, sanksi administratif dimaksudkan agar bidan senantiasa bertindak secara professional dan sesuai dengan prosedur yang berlaku dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 28 Tahun 2017 tentang Izin Penyelenggaraan Praktik bidan. Oleh karena itu peneliti ingin membahas lebih dalam bagaimana pertanggungjawaban hukum administrasi dalam melakukan pertolongan persalinan diluar fasilitas pelayanan Kesehatan dihubungkan dengan Permenkes No 97 Tahun 2014.

LANDASAN TEORI

Teori Pertanggung Jawaban Hukum

Pertanggung Jawaban atau sering disebut akuntabilitas sering dipahami sebagai alat kontrol atas pencapaian hasil pada pelayanan publik yang disampaikan kepada masyarakat secara terbuka atau transparan.

Konsep tanggung jawab juga dikemukakan oleh pencetus teori hukum murni yaitu Hans Kelsen. Menurut Hans, tanggung jawab berkaitan erat dengan kewajiban, namun tidak identik. Kewajiban tersebut muncul karena adanya aturan hukum yang mengatur dan memberikan kewajiban kepada subyek hukum. Subyek hukum yang dibebani kewajiban harus melaksanakan kewajiban tersebut sebagai perintah dari aturan hukum. Akibat dari tidak dilaksanakannya kewajiban maka akan menimbulkan sanksi. Sanksi ini merupakan tindakan paksa dari aturan hukum supaya kewajiban dapat dilaksanakan dengan baik oleh subyek hukum. Menurut Hans, subyek hukum yang dikenakan sanksi tersebut dikatakan “bertanggung jawab” atau secara hukum bertanggung jawab atas pelanggaran.⁷

Berdasarkan KUHP, seseorang dipandang mampu bertanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan apabila :

- a) Pada waktu melakukan perbuatan telah berumur 16 Tahun (Pasal 45 KUHP).
- b) Tidak terganggu atau cacat jiwanya (Pasal 44 KUHP)

⁵ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 Tentang *Pelayanan Kesehatan Masa Sebelum Hamil, Masa Hamil, Persalinan Dan Masa Sesudah Melahirkan, Penyelenggaraan Pelayanan Kontrasepsi, Serta Pelayanan Kesehatan Seksual*, Bab li, Pasal 14, Ayat 1.

⁶ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 Tentang *Izin Penyelenggaraan Praktik Bidan* Pasal 46 Ayat 5

⁷ Hans Kelsen, *Pure Theory Of Law*, Terjemah Raisul Mutaqien, *Teori Hukum Murni: Dasar – Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Cetakan Keenam, Bandung, Penerbit : Nusa Media, 2008, hlm. 136.

- c) Tidak karena pengaruh daya paksa (*overmach*) (Pasal 48 KUHP)
- d) Bukan karena melakukan pembelaan terpaksa (Pasal 49 KUHP)
- e) Tidak untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang (Pasal 50 KUHP)

Pada poin 3, yang dimaksud daya paksa berdasarkan memori penjelasan Pasal 48 KUHP adalah tiap daya, tiap dorongan, tiap paksaan yang tidak dapat dilawan. Daya paksa ini merupakan tekanan yang di alami bidan sehingga bidan melakukan perbuatan yang seharusnya tidak dilakukan. Oleh karena itu, bidan harus bertanggung jawab terhadap perbuatan apabila perbuatan itu dilakukan tidak bawah tekanan dan paksaan.

Pembelaan terpaksa menurut Pasal 49 KUHP dilakukan karena adanya serangan yang melanggar hukum terhadap diri sendiri maupun orang lain, terhadap kehormatan kesusilaan maupun harta benda, oleh karena itu, tindakan yang dilakukan oleh bidan bukan karena adanya serangan atau ancaman yang mengharuskan melakukan pembelaan terhadap keselamatan diri sendiri maupun orang lain, kehormatan kesusilaan maupun harta benda merupakan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 50 KUHP menentukan bahwa “barang siapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang tidak di pidana”. Secara Acontrario, bidan harus bertanggung jawab hanya terhadap perbuatan yang dilakukan tidak dalam rangka melaksanakan ketentuan Undang-Undang. Asuhan atau pelayanan kebidanan merupakan perbuatan yang dilakukan oleh bidan karena pekerjaan bidan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan keahlian dan keterampilan yang dibuktikan dengan ijazahnya, pada prinsipnya adalah memberikan asuhan atau pelayanan kebidanan. Oleh karena itu, dalam asuhan kebidanan sudah seharusnya bidan memikul beban pertanggungjawaban manakalah melakukan kelalaian atau kesalahan.

Seorang yang melakukan perbuatan karena melaksanakan perintah jabatan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian atau kesalahan yang di timbulkan. Pasal 51 ayat 1 KUHP menentukan bahwa “seseorang yang melakukan perbuatan untuk melaksanakan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa yang berwenang tidak pidana. Berkait dengan tanggung jawab bidan, maka bidan tidak bertanggung jawab terhadap akibat yang timbul dari perbuatannya apabila perbuatan dilakukan sesuai dengan perintah.

Berkaitan dengan fungsi bidan, maka bidan mempunyai kemampuan bertanggungjawab dalam menjalankan fungsi yang mandiri dalam asuhan kebidanan, sementara dalam fungsi kolaborasi bertanggungjawab berada pada ketua tim kesehatan dan dalam fungsi dependen tanggung jawab berada pada dokter yang berwenang melakukan tindakan medis tertentu kepada pasien.

Teori Administrasi Negara

Administrasi Negara berasal dari Negara Belanda yakni “*administrative recht*” atau “*Bestuursrecht*”⁸ yang berarti lingkungan kekuasaan atau administrative di luar legislative dan yudisil, di Perancis disebut “*Droit Administrative*”, di Inggris disebut “*Administrative Law*”, di Jerman disebut “*Verwaltung recht*”. Istilah Hukum Administrasi

⁸ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2002, Hlm: 2-3

Negara adalah terjemahan dari "*administrasi recht*" juga diterjemahkan menjadi istilah lain yaitu hukum Tata Usaha Negara dan hukum pemerintahan.⁹

Dalam Bahasa Inggris "*Administer*" adalah kombinasi kata-kata bahasa Latin *administrare*, yang berarti "*to serve*" (melayani). Sementara di dalam kamus "*to administer*" sama dengan "*to manage*" atau "*direct*" (mengelola atau memerintah).¹⁰ Istilah Administrasi berasal dari bahasa Latin yaitu *Administrare*, yang artinya adalah setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud mendapatkan sesuatu ikhtisar keterangan itu dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan yang lain. Namun tidak semua himpunan catatan yang lepas dapat dijadikan administrasi.

Selanjutnya dapat dinyatakan adanya tiga arti dari Administrasi Negara, yakni¹¹:

- a. Sebagai salah satu fungsi pemerintah
- b. Sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) dari pada pemerintah,
- c. Sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo Administrasi Negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.¹² Sondang P. Siagian mengartikan Administrasi Negara sebagai "keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan Negara".¹³ Menurut Dimock & Dimock, administrasi Negara adalah aktivitas-aktivitas Negara dalam melaksanakan kekuasaan-kekuasaan politiknya; dalam arti sempit, aktivitas-aktivitas badan-badan eksklusif saja dalam melaksanakan pemerintahan.¹⁴ Bahsan Mustafa mengartikan administrasi Negara sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai tugas melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintahan dalam arti luas, yang tidak diserahkan kepada badan-badan pembuat Undang-Undang dan badan-badan kehakiman.¹⁵ Dari beberapa pendapat tersebut dapatlah diketahui bahwa administrasi negara adalah keseluruhan aparatur pemerintah yang melakukan berbagai aktivitas atau tugas-tugas Negara selain tugas pembuatan undang-undang dan pengadilan.¹⁶

Hukum administarsi meliputi peraturan-peraturan yang berkenan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Sehingga Hukum Administrasi Negara disebut juga hukum tata pemerintah. Hukum tata pemerintah berisi peraturan-peraturan yang berkenan dengan pemerintahan umum. Akan tetapi, tidak semua peraturan-peraturan yang berkenan dengan pemerintahan umum termasuk dalam cakupan Hukum Administrasi Negara sebab ada peraturan yang menyangkut pemerintahan umum, tetapi tidak termasuk dalam Hukum Administrasi Negara melainkan masuk pada lingkup hukum tata Negara.

⁹ J.B Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Pt Prenhallindo: Jakarta, 2001, Hlm 71-75

¹⁰ Bachan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pt. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2001, Hlm: 5.

¹¹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 19

¹² Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta : Lp3es, 1990, Hlm 1

¹³ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, 1989, Hlm 8

¹⁴ Dimock & Dimock, *Administrasi Negara*, Jakarta : Aksara Baru, 1978, Hlm 3

¹⁵ Bahsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung : Citra Aditya Bakti, Hlm 8

¹⁶ Kennet Cupl Davis, *Administrative Law Text St. Paul: Minn, West Publishinh Co*, 1972 Hlm 1

Berikut ini adalah beberapa pengertian Hukum Administrasi Negara, dari berbagai macam sumber di antaranya adalah dari :

- a. Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri.¹⁷
- b. Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik, yakni hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga Negara atau hubungan antar organ pemerintahan.¹⁸
- c. Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus.¹⁹
- d. Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh para penguasa yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.²⁰
- e. Hukum administrasi meliputi peraturan-peraturan yang berkenaan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Oleh karena itu, Hukum Administrasi Negara disebut juga hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintahan dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif, artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, yang bukan organ dan fungsi pembuat Undang-Undang dan peradukan.²¹

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, tampak bahwa dalam Hukum Administrasi Negara terkaadung dua aspek, yaitu pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan Negara itu melakukan tugas-tugasnya; kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtbetrekking*) antara alat perlengkapan administrasi Negara atau pemerintah dengan warga Negaranya.²²

Pembinaan Dan Pengawasan

Menurut kamus umum Bahasa Indonesia karangan W.J.S Poerwadarmita, kata “awas” antara lain diartikan sebagai “dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada”. Kata “mengawasi” antara lain diartikan sebagai melihat dan memperhatikan. Sedangkan kata kendali diartikan sebagai “kekang”, pengendalian berarti “pengekangan”, dan kata pengendalian diberi arti “pemimpin” atau orang yang mengendalikan.

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam Bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa inggris, kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata “controlling” yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah controlling lebih luas artinya dari pengawasan. Jadi pengawasan termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian

¹⁷ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara*, Bandung : Alumni, 1992, Hlm 4

¹⁸ R.J.H.M. Huisman, *Algemeen Bestuursrecht Een Inleiding*, Amsterdam: Kobra, Tt, Hlm 4

¹⁹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pt. Ictiar Baru, 1985.

²⁰ L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pt. Pradnya Paramita: Jakarta, 1993, Hlm: 321.

²¹ A.D. Belinfante, *Kort Begrip Van Het Administratief Recht, Samson Uitgeverij, Alphen Aan Den Rijn*, 1985, Hlm 11

²² Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Yogyakarta: Libertym 1984, Hlm 2

mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.²³ Kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada obyek yang dikendalikan.²⁴ Menurut Siagian :

Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.²⁵

1. Maksud dan tujuan pengawasan

Dengan pengawasan akan diketahui apakah tujuan yang akan dicapai telah dilakukan dengan berpedoman pada rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu atau tidak. Oleh karena itu pengawasan diadakan dengan maksud :

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama, atau ditimbul kesalahan baru;
3. Mengetahui apakah penggunaan yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak;
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standar.

Tujuan pengawasan yaitu untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah terlaksana sesuai dengan rencana atau tidak, sesuai dengan semestinya atau tidak.

2. Macam-macam pengawasan

a. Pengawasan langsung dan tidak langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri "on the spot" ditempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.

Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterimah dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa "on the spot"

b. Pengawasan preventif dan represif

Dalam pengawasan secara umum dikenal dua jenis pengawasan, yaitu pengawan preventif dan represif. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agat tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lainnya.²⁶

²³ Viktor M. Situmorang., Jusuf Juhir., *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, Hlm 18

²⁴ Ir. Sujamto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, Hlm 24

²⁵ Ibid, Hlm 14

²⁶ Viktor M. Situmorang, Op.Cit., Hlm 28

c. Pengawasan intern dan esktern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Sementara pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi itu sendiri.

Dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pelayanan public dilakukan dengan cara :

1. Pengawasan melekat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Pengawasan masyarakat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan public. Berdasarkan pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah yaitu departemen kesehatan kepada bidan praktik mandiri adalah melalui puskesmas diwilayah kerjanya, selain itu juga berdasarkan laporan pengaduan masyarakat tentang penyimpangan penyelenggaraan pelayanan kepada puskesmas dan IBI apabila bidan melakukan penyimpangan dalam pelayanan kebidanan. Untuk menghindari atau mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, penyelewengan atau kekeliruan dalam bekerja, maka dilakukan pengawasan, namun pengawasan perlu dilakukan sesuai dengan norma.

Dalam melakukan pengawasan dibutuhkan cara yang tepat untuk mendapatkan data, yaitu :

- 1) Pengamatan langsung oleh pemimpin lapangan yang bertujuan untuk mengamati kegiatan staf pada saat mereka sedang melaksanakan tugasnya, pengamatan dilakukan dengan membandingkan hasil pengamatan standar program;
- 2) Laporan lisan, dengan mendengarkan laporan lisan staf atau pengaduan dari masyarakat, namun pimpinan hanya memperoleh informasi terbatas tentang kemajuan program atau laporan kasus penyalahgunaan wewenang oleh staf dan laporan penyalahgunaan wewenang oleh staf dari laporan masyarakat.
- 3) Laporan tertulis, format laporan harus dibuat sistem pencatatan dan pelaporan program secara rutin dibuat oleh staf dapat dimanfaatkan untuk mengembangkan, asalkan program tersebut sudah dianalisis dengan baik.

Pembinaan dan pengawasan dalam praktik kebidanan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah serta mengikutsertakan organisasi profesi. Hal ini bertujuan untuk :

- a. Meningkatkan mutu pelayanan
- b. Mengutamakan keselamatan pasien
- c. Melindungi masyarakat terhadap segala kemungkinan yang dapat mereka lakukan.

Jika pekerjaan yang ditunjukkan baik maka akan memperoleh balasan yang baik pula dan akan memberikan keuntungan dalam organisasinya, begitu pula sebaliknya. Oleh karenanya pengawas dituntut untuk mempunyai kinerja yang baik sehingga dapat memberikan kontribusi yang positif terhadap madrasah binaanya baik dalam hal meningkatkan profesionalisme maupun dalam hal meningkatkan mutu pengawasan.

Tanggung Jawab Bidan

Sebagai tenaga profesional, bidan mempunyai tanggung jawab dalam menjalankan tugasnya. Seorang bidan harus dapat mempertahankan tanggung jawabnya bila terjadi gugatan terhadap Tindakan yang dilakukannya.

1. Tanggung Jawab Terhadap Peraturan Perundang – Undangan

Bidan adalah salah satu tenaga Kesehatan, pengaturan tenaga Kesehatan ditetapkan didalam undang – undang dan peraturan pemerintah. Tugas dan kewenangan bidan serta ketentuan yang berkaitan dengan kegiatan praktik bidan diatur dalam peraturan atau keputusan Menteri Kesehatan. Kegiatan praktik bidan dikontrak oleh peraturan tersebut. Bidan harus dapat mempertanggungjawabkan tugas dan kegiatan yang dilakukannya sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

2. Tanggung jawab terhadap pengembangan kompetensi

Setiap bidan memiliki tanggung jawab didalam memelihara kemampuan profesionalnya, oleh karenanya seorang bidan harus selalu meningkatkan pengetahuan dan keterampilannya dengan mengikuti pelatihan, seminar, Pendidikan berkelanjutan, serta pertemuan ilmiah lainnya.

3. Tanggung Jawab Terhadap Penyimpanan Catatan Kebidanan

Setiap bidan diwajibkan mendokumentasikan kegiatan dalam bentuk catatan tertulis. Catatan bidan mengenai pasien yang dilayaninya dapat dipertanggungjawabkannya bila terjadi gugatan, catatan yang dilakukan bidan dapat digunakan sebagai bahan laporan dan disampaikan terhadap atasannya.

4. Tanggung jawab terhadap keluarga yang dilayaninya

Seorang bidan memiliki kewajiban memberi asuhan kepada ibu dan anak yang meminta pertolongan kepadanya. Ibu dan anak merupakan bagian dari keluarga. Oleh karena itu, kegiatan bidan sangat erat kegiatannya dengan keluarga. Tanggung jawab bidan tidak hanya pada Kesehatan ibu dan anak, tetapi juga menyangkut Kesehatan keluarga.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau penelitian hukum normatif yaitu dengan mempelajari dan mengkaji azaz-azaz hukum khususnya kaidah-kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang berupa peraturan perundang-undangan serta ketentuan yang ada, doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto* (konkrit) sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum, dan sejarah²⁷.

Metode Analisis

Metode yang digunakan adalah metode analisis deskriptif yaitu berusaha menganalisa data dengan cara menguraikan dan memaparkan secara jelas data-data kenyataan dilapangan yang gampang di ukur mengenai obyek yang diteliti. Data-data dan informasi yang diperoleh dari objek penelitian selanjutnya dikaji, dianalisa, dan dikaitkan dengan teori serta perubahan yang berlaku sehingga sampai pada suatu kesimpulan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat oleh penulis.

²⁷ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta*, 2005, Hlm 51.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Dan Pertanggung Jawaban Hukum Administrasi Dalam Melakukan Pertolongan Persalinan Di Luar Fasilitas Pelayanan Kesehatan Dihubungkan Dengan Permenkes No. 97 Tahun 2014

Dalam menjalankan tugas memberikan pelayanan kebidanan, bidan mempunyai kewajiban dan kewenangannya yang diatur oleh peraturan hukum. Bidan sebagai subyek hukum melaksanakan tugas dan wewengannya yang dilimpahkan oleh pemerintah, seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan, Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Undang-Undang No. 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, dan Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 1464/Menkes/Per/X/2010 tentang Izin Penyelenggaraan Praktik Bidan. Selain peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang praktik bidan tersebut, kode etik profesi bidan juga menjamin pedoman bidan dalam berperilaku sebagai tenaga profesional.

Bidan yang menjalankan praktiknya harus sesuai dengan kewenangannya yang didasarkan pada kompetensi yang diatur dalam Undang-Undang No. 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan Pasal 62 ayat (1) huruf c yang dimaksud dengan "kewenangan berdasarkan kompetensi" adalah kewenangan untuk melakukan pelayanan kesehatan secara mandiri sesuai dengan lingkup dan tingkat kompetensinya, antara lain untuk bidan ia memiliki kewenangan untuk melakukan pelayanan kesehatan ibu, pelayanan kesehatan anak, dan pelayanan kesehatan reproduksi perempuan dan keluarga berencana

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Bidan pada Pasal 21 :

- (1) Setiap bidan yang akan menjalankan praktik kebidanan wajib memiliki STR
- (2) STR sebagai mana dimaksud pada ayat (1) diberikan oleh konsil kepada bidan yang memenuhi persyaratan

Pada Pasal 25 :

- (1) bidan yang menjalankan praktik kebidanan wajib memiliki izin praktik,
- (2) izin praktik yang dimaksud sebagaimana pada ayat (1) diberikan dalam bentuk SIPB.
- (3) SIPB sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan oleh pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atas rekomendasi pejabat kesehatan yang berwenang di Kabupaten/Kota tempat bidan menjalankan praktiknya.

Tanggung jawab menyelamatkan ibu dan bayi merupakan hal yang dihadapi oleh bidan. Bidan berupaya sebaik mungkin dalam melakukan tindakan agar tercegah dari resiko kematian ibu dan bayi. Sehingga diperlukan kehati-hati sebelum memutuskan untuk memberikan tindakan bantuan karena ibu dan bayi mempunyai hak untuk hidup.

Akses terhadap fasilitas pelayanan kesehatan dan kondisi geografis yang sangat beragam merupakan tantangan yang cukup besar dalam pemberian pelayanan kesehatan secara merata di seluruh Indonesia.

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 97 Tahun 2014 tentang pelayanan kesehatan masa sebelum hamil, persalinan, dan masa sesudah melahirkan, penyelenggaraan pelayanan kontrasepsi, serta pelayanan kesehatan seksual pada Pasal 14 menyebutkan bahwa :

- (1) Persalinan harus dilakukan di fasilitas pelayanan kesehatan
- (2) Persalinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada ibu bersalin dalam bentuk 5 (lima) aspek dasar meliputi :
 - a. Membuat keputusan klinik;
 - b. Asuhan sayang ibu dan sayang bayi;

- c. Pencegahan infeksi
 - d. Pencatatan (rekam medis) asuhan persalinan; dan
 - e. Rujukan pada kasus komplikasi ibu dan bayi baru lahir
- (3) Persalinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan standar Asuhan persalinan normal (APN).

Terkait Peraturan Menteri Kesehatan No. 97 Tahun 2014 Pasal 14 ayat (1) tersebut bidan harus melakukan pertolongan persalinan di fasilitas pelayanan kesehatan, akan tetapi dalam peraturan tersebut bukan berarti adanya larangan untuk bidan melakukan persalinan di luar fasilitas pelayanan kesehatan. Bidan Justru dapat membantu persalinan di luar fasilitas kesehatan yang sulit di jangkau oleh warga. Ketentuan tersebut muncul dengan di latar belakang keadaan geografis di Indonesia ditinjau dari sisi alam maupun transportasi tidak memungkinkan pelayanan kesehatan harus sama dilakukan di setiap daerah di Indonesia. Namun jika bidan melakukan pertolongan yang letak geografisnya mudah dijangkau fasilitas pelayanan kesehatan dan tidak melaksanakan ketentuan yang sudah diberikan maka ia dikenakan sanksi administrative.

Dalam Upaya penurunan angka kematian ibu dihubungkan dengan Peraturan Menteri Kesehatan No. 97 tahun 2014 Pasal 14 dilakukan karena persalinan di rumah merupakan salah satu faktor yang membuat angka kematian ibu di Indonesia tinggi. Persalinan dirumah sangat berisiko tinggi karena bidan tidak mungkin datang ke rumah bawah alat yang selalu untuk persalinan lengkap, bila mengalami perdarahan atau infeksi yang tidak dapat tertolong. Hal inilah yang mendorong agar para ibu untuk melahirkan di fasilitas pelayanan kesehatan.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan Pasal 59 menyebutkan bawah :

- (1) Dalam keadaan gawat darurat untuk pemberian pertama, bidan dapat melakukan pelayanan kesehatan diluar kewenangan sesuai dengan kompetensinya.
- (2) Pertolongan gawat darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk menyelamatkan nyawa klien.
- (3) Keadaan gawat darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh bidan sesuai dengan hasil evaluasi berdasarkan keilmuannya.
- (4) Penanganan keadaan gawat darurat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang

Ini artinya, jika memang bidan melakukan pertolongan diluar fasilitas pelayanan kesehatan karena mengalami ke gawat darutan yang mengancam nyawa klien dan letak geografisnya tidak mudah untuk dijangkau ke fasilitas pelayanan kesehatan maka bidan dapat melakukan pertolongan diluar fasilitas pelayanan kesehatan. Namun, bila bidan melakukan pertolongan diluar fasilitas pelayanan kesehatan yang fasilitasnya mudah dijangkau dan klien tidak mengalami gawat daruratan sehingga tidak sesuai dengan peraturan yang sudah diberikan bidan telah suatu kesalahan dan kelalaian.

Adanya kesalahan dan kelalaian yang dilakukan oleh bidan setelah dilakukan pemeriksaan dan kaidah etik maka akan berhubungan dengan pertanggungjawaban dalam hukum administrasi negara.

Kesalahan dan kelalaian yang dilakukan bidan tergolong dalam pelanggaran etika profesi maka sanksinya adalah sanksi etika yang berupa tanggung jawab secara administrasi sesuai dengan tingkatan kesalahannya, yang diberikan oleh organisasi profesi dalam hal ini yang berwenang adalah ikatan bidan Indonesia (IBI).

Sanksi yang kenal dalam Undang-undang No. 4 tahun 2019 tentang Bidan dan dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 28 Tahun 2017 tentang Izin

Penyelenggaraan Praktik Bidan yaitu Sanksi administrasi, sanksi yang dijatuhkan jika bidan yang bersangkutan dalam menjalankan praktek tidak sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya, sanksi yang dapat diberikan berupa peringatan lisan atau tertulis kepada bidan yang melakukan pelanggaran. Dengan kata lain, jika memang melakukan pertolongan persalinan diluar fasilitas pelayanan kesehatan dilarang dengan pengecualian dilihat dari letak geografis di Indonesia, maka sanksi yang berlaku padanya adalah sanksi administrasi.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh penulis bahwa, sanksi administratif berlaku apabila bidan dalam melaksanakan praktek tidak sesuai dengan peraturan yang sudah ada. Pihak yang berwenang memberikan sanksi administratif adalah kepala dinas kabupaten/kota. Sedangkan organisasi profesi kebidanan (IBI) hanya memberikan rekomendasi kepada kepala dinas kesehatan/kota dalam hal pencabutan SIPB.

Berdasarkan paparan diatas, ada hubungan pertolongan persalinan diluar fasilitas pelayanan kesehatan dengan angka kematian ibu, karena keterampilan bidan mempengaruhi keberhasilan melahirkan dirumah, selain itu risiko persalinan juga perlu dilakukan sebelum proses kelahiran berlangsung, jika tinggi maka sebaiknya proses persalinan dilakukan difasilitas pelayanan kesehatan. Tanggung jawab bidan terhadap pertolongan persalinan diluar fasilitas pelayanan kesehatan yang mana bidan memiliki kewajiban memberikan asuhan kepada ibu dan anak yang meminta pertolongan kepadanya dan bidan harus bertanggung jawab terhadap keputusan dan tindakan yang diambil.

B. Pengawasan Ikatan Bidan Indonesia (IBI) Bagi Bidan Yang Melakukan Pertolongan Persalinan Di Luar Fasilitas Pelayanan Kesehatan

Pelayanan kesehatan bagi masyarakat dilakukan oleh tenaga kesehatan. Dalam Pasal 1 ayat (7) UU Nomor 17 Tahun 2023 dinyatakan tenaga kesehatan adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau keterampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan melakukan upaya kesehatan.²⁸ Pada Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Tenaga Kesehatan disebutkan bahwa :

“Pemerintah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat”.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Tenaga Kesehatan yaitu Pemerintah bertanggung jawab atas ketersediaan sumber daya di bidang kesehatan yang adil dan merata bagi seluruh masyarakat untuk memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Serta Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Tenaga Kesehatan yaitu :

“Pemerintah mengatur perencanaan, pengadaan, pendayagunaan, pembinaan, dan pengawasan mutu tenaga kesehatan dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kesehatan.”

Hal ini membuktikan bahwa agar dapat terlaksanakannya pelayanan kesehatan yang mencakup keseluruhan masyarakat, diperlukan pendayagunaan dan sebaran tenaga kesehatan yang merata sehingga memberikan kemudahan pada masyarakat untuk memperoleh pelayanan kesehatan.

²⁸ Yuliana Merdekawati, 2009 *Tanggungjawab Pidana Perawat Dalam Melakukan Tindakan Keperawatan Berdasarkan UU No 36 Tahun 2009 tentang kesehatan*

Pembinaan dan pengawasan merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap masyarakat dan terhadap setiap penyelenggara kegiatan yang berhubungan dengan sumber daya kesehatan di bidang kesehatan dan upaya kesehatan yang dilakukan melalui komunikasi, informasi, edukasi dan pemberdayaan masyarakat, pendayagunaan tenaga kesehatan dan pembiayaan.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Tenaga Kesehatan yaitu badan dengan melibatkan konsil masing-masing. Tenaga Kesehatan dan Organisasi Profesi sesuai dengan kewenangannya. Pembinaan dan pengawasan diarahkan untuk meningkatkan mutu pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Tenaga Kesehatan, melindungi Penerima Pelayanan Kesehatan dan masyarakat atas tindakan yang dilakukan Tenaga Kesehatan; dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan Tenaga Kesehatan.

Pembinaan dan pengawasan Tenaga Kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kualitas dari Tenaga Kesehatan sesuai dengan kompetensinya dan diharapkan menjadi faktor pendukung dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Pembinaan dan pengawasan mutu Tenaga Kesehatan dilakukan melalui koordinasi dari pemerintah dan Organisasi Profesi dalam peningkatan kualitas Tenaga Kesehatan serta legislasi yang meliputi sertifikasi dengan tahap Uji Kompetensi, Registrasi, perizinan dari pemerintah, dan hak-hak Tenaga Kesehatan.

Pada Pasal 419 mengatakan bahwa :

1. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 418 diarahkan untuk:
 - a. Meningkatkan mutu pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Tenaga Kesehatan;
 - b. Melindungi Penerima Pelayanan Kesehatan dan masyarakat atas tindakan yang dilakukan Tenaga Kesehatan; dan
 - c. Memberikan kepastian bagi masyarakat dan Tenaga Kesehatan.
Organisasi profesi memiliki peran penting dalam penyelenggaraan upaya pelayanan kesehatan. Salah satunya adalah terkait dengan STR dan SIP. Organisasi profesi tenaga kesehatan salah satunya adalah IBI dan organisasi profesi juga merupakan mitra pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan.

Pada Permenkes Nomor 28 Tahun 2017 tentang Ijin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan, Pasal 46 Pembinaan dan Pengawasan menyebutkan bahwa :

- (1) Menteri, Kepala Dinas Kesehatan Provinsi, dan/atau Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan praktik bidan sesuai dengan kewenangan masing-masing.
- (2) Dalam melakukan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri, Dinas Kesehatan Provinsi, Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dapat mengikutsertakan organisasi profesi.”
- (3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diarahkan untuk meningkatkan mutu pelayanan keselamatan pasien dan melindungi masyarakat terhadap segala kemungkinan yang dapat menimbulkan bahaya bagi kesehatan
- (4) Dalam rangka pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri, Dinas Kesehatan Provinsi, Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dapat memberikan tindakan administrasi kepada bidan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan penyelenggaraan praktik.

- (5) Tindakan adminitrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui :
- a. Teguran lisan
 - b. Teguran tertulis
 - c. Pencabutan SIP untu sementara paling lama 1 (satu) tahun, atau
 - d. Pencabutan SIPB Selamanya.

Bidan berada di bawah naungan sebuah organisasi profesi Ikatan Bidan Indonesia (IBI) yang terus-menerus memperhatikan peningkatan kualitas anggotanya dan juga selalu berupaya untuk tetap memberi pelayanan yang terbaik dan meningkatkan terus mutu pelayanan kebidanan. Pihak pemerintah dalam hal ini Dinas Kesehatan Kota/Kabupaten dan IBI selaku organisasi profesi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan serta pembinaan kepada bidan yang melaksanakan praktik kebidanan.

IBI merupakan organisasi profesi dari bidan yang mempunyai peran tugas dan tanggung jawab terhadap anggotanya. Peran IBI selaku organisasi profesi adalah meningkatkan mutu pelayanan kebidanan, peningkatan pembinaan terhadap anggota berkaitan dengan peningkatan kompetensi, profesionalisme dan aspek hukum. Untuk meningkatkan mutu pelayanan kebidanan yang kompeten dan profesional, IBI mempunyai peran pengawasan terhadap segala macam tindakan yang dilakukan oleh anggotanya. Adapun bentuk pelaksanaan pengawasan terhadap kompetensi bidan.

Mekanisme pengawasan terdiri dari penetapan standar, pengukuran keterampilan kerja dan pelaksanaan tindakan perbaikan. Berdasarkan hasil penelitian penetapan standar oleh IBI Cabang Kota Bengkulu berdasarkan standar profesi bidan, Permenkes 28 tahun 2017 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan. Sedangkan dalam AD-ART masa Bakti 2018-2023 tidak dicantumkan standar pengawasan.

Pengawasan yang dilakukan kepada bidan, melalui pertemuan rapat yang dilakukan setiap satu bulan sekali, kegiatan yang dilakukan dalam pertemuan tersebut IBI ialah mendiskusikan tentang masalah atau kasus-kasus pelayanan yang dihadapi oleh para bidan di masing-masing tempat bertugas Dalam rapat tersebut, para anggota diberikan kesempatan untuk menyampaikan keluhan atau masalah yang dihadapi bidan selama berpraktik, yang kemudian masalah tersebut akan dibahas dalam rapat untuk mencari solusi. Dalam pertemuan tersebut IBI juga akan melakukan evaluasi kerja praktik bidan berdasarkan aduan dari masyarakat.

Terkait penilaian kompetensi bidan, IBI akan melakukan pemeriksaan administratif dan teknis, yang hanya dilakukan dalam lima tahun sekali. Pengawasan tersebut dilakukan ketika bidan mengajukan permohonan perpanjangan SIPB dan STRB.

Hasil dari pembinaan dan pengawasan yang dilakukan IBI akan dilakukan evaluasi secara menyeluruh dan hasil evaluasi akan diteruskan kepada Dinas Kesehatan Kota Bengkulu. Berdasarkan hasil pemeriksaan dan jika ditemukan adanya pelanggaran maka akan memberikan sanksi lisan ataupun tertulis tergantung tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh bidan. Pada kenyataan dilapangan pengawasan dilakukan sudah dijalankan, namun belum maksimal pelaksanaan pengawasan yang diberikan karena terdapat beberapa keterbatasan yakni dari keterbatasan waktu dalam pengawasan oleh Ikatan Bidan Indonesia dan kurangnya pengetahuan bidan tentang peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Menteri kesehatan tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan merupakan peraturan yang bersifat umum dan abstrak sehingga hal-hal yang bersifat teknis terkait pengawasan dan pembinaan oleh Organisasi

Profesi belum diatur dalam peraturan ini. Selain itu, pada Permenkes tersebut terkait temuan pelanggaran, IBI belum memiliki pedoman tentang penerapan sanksi Organisasi Profesi yang harus diberikan kepada anggotanya apabila terjadi pelanggaran. Sedangkan pada standar pengawasan internal IBI sendiri belum mempunyai standar tersebut. Hal itu dibuktikan dengan tidak dicantumkannya mekanisme pengawasan oleh pengurus Cabang dalam buku AD-ART masa bakti 2018-2023. Sehingga IBI Cabang Bengkulu belum bisa melaksanakan pengawasan secara mandiri.

Hal ini merupakan penghambat bagi pelaksanaan pengawasan oleh IBI dimana tidak ada acuan bentuk pengawasan yang spesifik agar organisasi profesi mampu menjalankan pengaturan lebih baik lagi. Sehingga, diperlukan peraturan operasional selain Permenkes tersebut untuk pelaksanaan pengawasan terhadap kompetensi bidan oleh IBI.

Dalam proses pengawasan pelaksanaan kegiatan IBI sudah terjadwal namun masih belum maksimal dilaksanakan dengan tertib dikarenakan kesibukan masing-masing pengurus dan anggota yang memiliki tempat dan waktu kerja yang berbeda-beda. Keterbatasan sumber daya manusia, dimana semakin bertambah banyak anggota di IBI sehingga untuk melakukan kegiatan pengawasan/evaluasi keseluruhan anggota masih belum bisa dilakukan secara maksimal. Selain itu, hal yang akan mempengaruhi terselenggaranya pengawasan dikarenakan tidak adanya anggaran dana untuk memenuhi seluruh kegiatan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan upaya peningkatan mutu pelayanan kesehatan.

Berdasarkan Pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Ikatan Bidan Indonesia dengan maksud untuk mengetahui, memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh bidan, mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama, dan timbulnya kesalahan baru. Sehingga semua kegiatan yang dilaksanakan oleh bidan sesuai dengan aturan dan standar profesi kebidanan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, maka dapat ditarik kesimpulan :

Pertanggung Jawaban hukum administrasi bidan yang melakukan pertolongan persalinan di luar fasilitas pelayanan kesehatan dihubungkan dengan Permenkes No. 97 Tahun 2014. Dalam Peraturan Pasal 14 tersebut, persalinan harus dilakukan di fasilitas pelayanan kesehatan, tetapi bidan dapat melakukan pertolongan diluar fasilitas pelayanan kesehatan apabila fasilitas pelayanan kesehatan sulit dijangkau oleh masyarakat. Pada kenyataannya masih ada bidan yang melakukan pertolongan persalinan diluar fasilitas pelayanan kesehatan, padahal ada fasilitas pelayanan kesehatan yang mudah dijangkau oleh masyarakat.

Semua bidan yang menyelenggarakan praktik bidan sudah melengkapi administrasi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 tahun 2017 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan. Apabila bidan tidak melaksanakan sesuai ketentuan penyelenggaraan praktik bidan, berarti tidak hanya melanggar kode etik tetapi juga dapat dikenai sanksi administratif, dengan demikian berlaku sanksi administratif, berupa teguran lisan, teguran tertulis, pencabutan SIPB untuk sementara paling lama 1 (satu tahun), atau pencabutan SIPB selamanya.

Pengawasan dan pembinaan Ikatan Bidan Indonesia bagi bidan dengan cara melakukan pertemuan dengan para pengurus cabang, ketua ranting. Pada kenyataannya, walaupun dilapangan pengawasan sudah dijalankan tetapi belum

maksimal karena, terdapat beberapa kendala seperti keterbatasan waktu dan SDM pengurus Ikatan Bidan Indonesia baik pusat maupun cabang atau ranting. Peran Ikatan Bidan Indonesia dalam melakukan pengawasan dan pembinaan telah diatur dalam Permenkes Nomor 28 tahun 2017 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan. Izin penyelenggaraan praktik bidan merupakan peraturan yang bersifat umum dan abstrak sehingga hal-hal yang bersifat teknis terkait pengawasan dan pembinaan oleh organisasi IBI belum diatur dalam peraturan ini. Sedangkan pada standar pengawasan internal IBI sendiri belum mempunyai standar tersebut. Hal itu dibuktikan dengan tidak dicantumkannya mekanisme pengawasan oleh pengurus Cabang dalam buku AD-ART masa bakti 2018-2023.

Saran

Berdasarkan beberapa simpulan yang telah dikemukakan diatas, maka penulis mengemukakan beberapa saran berikut ini :

1. Untuk menghindari terjadinya pertolongan persalinan diluar fasilitas pelayanan kesehatan khususnya di Kota Bengkulu Provinsi Bengkulu, pemerintah harus membuat peraturan tentang pertolongan persalinan di luar fasilitas pelayanan kesehatan agar jelas wewenang, hak dan kewajiban bidan.
2. Ikatan Bidan Indonesia dapat melakukan pertemuan rutin setiap bulan dengan para pengurus cabang, ketua ranting dan kelompok bidan, serta melaksanakan pengawasan berupa program monitoring dan evaluasi oleh tim monev. Pengawasan terhadap kompetensi bidan dapat terlaksana dengan baik jika tersedia tim khusus dalam melakukan pengawasan pada bidan dan mensosialisasikan berbagi peraturan perundang-undangan bagi para pengurus cabang, ketua ranting dan anggota Ikatan Bidan Indonesia. Selain itu, diharapkan IBI segera melakukan prioritas pada standar pengawasan internal dengan dicantumkan mekanisme pengawasan oleh pengurus Cabang dalam buku AD-ART.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachan Mustafa, Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia, Pt. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2001
- Bahsan Mustafa, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Bandung : Citra Aditya Bakti
- Bintoro Tjokroamidjojo, Pengantar Administrasi Pembangunan, Jakarta : LP3ES, 1990
- Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Pt. Ictiar Barwu
- J.B Daliyo, Pengantar Hukum Indonesia, Pt Prenhallindo: Jakarta, 2001
- Hans Kelsen, Pure Theory Of Law, Terjemah Raisul Mutaqien, Teori
- Hukum Murni: Dasar – Dasar Ilmu Hukum Normatif, Cetakan Keenam, Penerbit : Nusa Media, Bandung, 2008.
- L. J. Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, Pt. Pradnya Paramita: Jakarta, 1993
- Philipus M Hadjon, Pengantar Hukum Adminstrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2002
- Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta : Ghalia Indoesia
- Sjachran Basah, Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara, Bandung : Alumni, 1992
- Soehino, Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan, Yogyakarta: Libertym 1984

- Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, 1989
- Sondaks, J, 2013, *Asuhan Kebidanan Persalinan dan Bayi Baru lahir*, Erlangga, Jakarta
- Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005
- Yanti dan W E Nurul, *Etika Profesi dan Hukum Kebidanan*, Pustaka Rihama, Yogyakarta, 2010.
- A.D. Belinfante, *Kort Begrip Van Het Administratief Recht*, Samson Uitgeverij, Alphen Aan Den Rijn, 1985
- Kennet Cupl Davis, *Administrative Law Text* St. Paul: Minn, West Publishinh Co, 1972
- R.J.H.M. Huisman, *Algemeen Bestuursrechtm Een Inleiding*, Amsterdam: Kobra, Tt
- Savas, E.S. 1987. "Privatization: The Key To Better Government". New Jersey: Chatam House Publisher. 1987
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Tenaga Kesehatan
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kebidanan
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Kesehatan Masa Sebelum Hamil, Masa Hamil, Persalinan dan Masa Sesudah Melahirkan, Penyelenggaraan Pelayanan Kontrasepsi, serta Pelayanan Kesehatan Seksual, Bab II, Pasal 14, Ayat 1.
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017 Tentang Izin Penyelenggaraan Praktik Bidan