

BAB IV

**ANALISIS TANGGUNG JAWAB BIDAN YANG MELAKUKAN
TINDAKAN VAKUM EKSTRAKSI MENURUT UU NO.36 TAHUN 2014
TENTANG TENAGA KESEHATAN DAN PERMENKES
NO.1464/MENKES/PER/X/2010 TENTANG IZIN PENYELENGGARAAN
PRAKTEK BIDAN DAN KEWENANGAN BIDAN**

A. Tanggung Jawab Hukum Bidan dalam Melakukan Tindakan Vakum Ekstraksi di Rumah Sakit Umum Kota Banjar menurut UU No.36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan dan Permenkes No.1464/Menkes/per/X/2010 tentang Izin Penyelenggaraan Praktek Bidan dan Kewenangan Bidan

1. Menurut UU No.36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan

Bidan yang melakukan tindakan vakum ekstraksi dalam Undang-undang No. 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, tenaga kebidanan adalah salah satu jenis tenaga kesehatan. Jenis tenaga kesehatan di kelompok tenaga kebidanan ini adalah Bidan.

Sebagai salah satu tenaga kesehatan, bidan dalam menjalankan praktek harus sesuai dengan kewenangan yang didasarkan pada kompetensi yang dimilikinya yang diatur dalam Pasal 62 ayat (1) UU Tenaga Kesehatan. Menurut penjelasan Pasal 62 ayat (1) huruf c UU Tenaga Kesehatan, yang dimaksud dengan “kewenangan berdasarkan kompetensi” adalah kewenangan untuk melakukan pelayanan kesehatan secara mandiri sesuai dengan lingkup dan tingkat kompetensinya, antara

lain untuk bidan adalah ia memiliki kewenangan untuk melakukan pelayanan kesehatan ibu, pelayanan kesehatan anak, dan pelayanan kesehatan reproduksi perempuan dan keluarga berencana. Jika bidan tidak melaksanakan ketentuan dalam Pasal 62 ayat (1) UU Tenaga Kesehatan, ia dikenai sanksi administratif. ketentuan sanksi ini diatur dalam Pasal 82 ayat (1) UU Tenaga Kesehatan.

Sanksi yang dikenal dalam UU Tenaga Kesehatan adalah sanksi administratif, yakni sanksi yang dijatuhkan jika bidan yang bersangkutan dalam menjalankan prakteknya tidak sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Dengan kata lain, jika memang melakukan tindakan vakum ekstraksi bukanlah kompetensi yang dimilikinya, maka sanksi yang berlaku padanya adalah sanksi administratif bukan sanksi pidana. Akan tetapi apabila ternyata tindakan vakum ekstraksi itu merupakan suatu kelalaian berat yang menyebabkan penerima pelayanan kesehatan menderita luka berat, maka bidan yang bersangkutan dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun. Sedangkan jika kelalaian berat itu mengakibatkan kematian, bidan tersebut dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun ketentuan tersebut terdapat dalam pasal 84 UU Tenaga kesehatan. Dalam menjalankan prakteknya dilapangan khususnya di Rumah Sakit Umum kadangkala bidan dihadapkan pada dua pilihan antara melaksanakan tindakan dan tidak melaksanakan tindakan yang jelas melanggar ketentuan Undang – Undang karena menjalankan praktek di luar kewenangannya, sebetulnya dalam pasal 57 pada point (f)

tentang hak dan kewajiban tenaga kesehatan di sebutkan bahwa tenaga kesehatan dalam menjalankan prakteknya berhak menolak keinginan penerima pelayanan atau pihak lain apabila bertentangan dengan Standar Profesi, kode etik, standar pelayanan, Standar Prosedur Operasional, atau ketentuan peraturan Perundang – undangan.

Pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh bidan dilakukan diluar kewenangannya karena mendapat pelimpahan wewenang .Hal ini disebut dalam Pasal 65 ayat (1) UU Tenaga Kesehatan yang berbunyi :

“Dalam melakukan pelayanan kesehatan, Tenaga Kesehatan dapat menerima pelimpahan tindakan medis dari tenaga medis”

Adapun yang disebut tenaga medis dalam Pasal 11 ayat (2) UU Tenaga Kesehatan adalah, dokter, dokter gigi, dokter spesialis, dan dokter gigi spesialis.Kemudian yang dimaksud tenaga kesehatan yang disebut dalam penjelasan pasal di atas antara lain adalah bidan dan perawat.

Ini artinya, jika memang tindakan medis berupa tindakan vakum ekstraksi itu diluar kewenangan bidan namun mereka diberikan pelimpahan itu, maka hal tersebut tidaklah dilarang.Namun dengan ketentuan dalam Pasal 65 ayat (3) UU Tenaga kesehatan :

- a. Tindakan yang dilimpahkan termasuk dalam kemampuan dan keterampilan yang telah dimiliki oleh penerima pelimpahan
- b. Pelaksanaan tindakan yang dilimpahkan tetap di bawah pengawasan pemberi pelimpahan

- c. Pemberi pelimpahan tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilimpahkan sepanjang pelaksanaan tindakan sesuai dengan pelimpahan yang diberikan; dan
- d. Tindakan yang dilimpahkan tidak termasuk pengambilan keputusan sebagai dasar pelaksanaan tindakan.

Mengenai tenaga kesehatan yaitu bidan dapat memberikan pelayanan di luar kewenangannya juga diatur dalam Pasal 63 ayat (1) UU Tenaga Kesehatan;

“Dalam keadaan tertentu Tenaga Kesehatan dapat memberikan pelayanan di luar kewenangannya”

Dalam penjelasan Pasal 63 ayat (1) UU tenaga Kesehatan dikatakan bahwa yang dimaksud “keadaan tertentu” yakni suatu kondisi tidak adanya tenaga kesehatan yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan pelayanan kesehatan yang dibutuhkan serta tidak dimungkinkan untuk dirujuk.

2. Permenkes No.1464/Menkes/Per/X/2010 tentang Izin Penyelenggaraan Praktek Bidan dan Kewenangan Bidan

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1464/menkes/Per/X/2010 Tahun 2010 tentang izin Penyelenggaraan Praktek Bidan dan Kewenangan Bidan lebih khusus lagi dikatakan bahwa bidan adalah seorang perempuan yang lulus dari pendidikan bidan yang telah teregistrasi sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Bidan

dapat menjalankan praktek mandiri dan/atau bekerja di fasilitas pelayanan kesehatan (Pasal 2 ayat (1) Permenkes 1464/2010). Dalam menjalankan praktek-prakteknya bidan, tentunya bidan yang bersangkutan harus memiliki izin, yaitu Surat Izin Praktik Bidan (SIPB) untuk bidan yang menjalankan prakteknya secara mandiri (bukti tertulis yang diberikan kepada bidan yang sudah memenuhi persyaratan) atau Surat Izin Kerja Bidan (SIKB) untuk bidan yang bekerja di fasilitas pelayanan kesehatan (bukti tertulis yang diberikan kepada bidan yang sudah memenuhi persyaratan). Pengertian keduanya terdapat dalam Pasal 3 jo. Pasal 1 angka 4 dan 5 Permenkes 1464/2010.

Adapun wewenang bidan dalam menjalankan praktek adalah memberikan pelayanan yang meliputi (Pasal 9 Permenkes 1464/2010):

- a. Pelayanan kesehatan ibu
- b. Pelayanan kesehatan anak; dan
- c. Pelayanan kesehatan reproduksi perempuan dan keluarga berencana

Bidan dalam memberikan pelayanan kesehatan ibu berwenang untuk; (Pasal 10 ayat (3) Permenkes 1464/2010):

- a. Episiotomi
- b. Penjahitan jalan lahir tingkat I dan II
- c. Penanganan kegawat-daruratan, dilanjutkan dengan perujukan
- d. Pemberian tablet Fe pada ibu hamil
- e. Pemberian vitamin A dosis tinggi pada ibu nifas;

- f. Fasilitasi / bimbingan inisiasi menyusui dini dan promosi air susu ibu eksklusif
- g. Penyuluhan dan konseling
- h. Bimbingan pada kelompok ibu hamil
- i. Pemberian surat keterangan kematian; dan
- j. Pemberian surat keterangan cuti bersalin

Sedangkan bidan dalam memberikan pelayanan kesehatan anak berwenang untuk (Pasal 11 ayat (2) Permenkes 1464/2010):

- a. Melakukan asuhan bayi baru lahir normal termasuk resusitasi, pencegahan hipotermi, Inisiasi Menyusui Dini (IMD), injeksi vitamin K1, perawatan bayi baru lahir pada masa neonatal (0-28 hari), dan perawatan tali pusat;
- b. Penanganan hipotermi pada bayi baru lahir dan segera merujuk
- c. Penanganan kegawat-daruratan, dilanjutkan dengan perujukan
- d. Pemberian imunisasi rutin sesuai program Pemerintah
- e. Pemantauan tumbuh kembang bayi, anak balita dan anal pra sekolah;
- f. Pemberian konseling dan penyuluhan
- g. Pemberian surat keterangan kelahiran
- h. Pemberian surat keterangan kematian.

Selain itu bidan yang menjalankan program pemerintah berwenang melakukan pelayanan kesehatan meliputi pemberian alat kontrasepsi suntikan, alat kontrasepsi dalam Rahim, dan memberikan pelayanan alat

kontrasepsi bawah kulit terdapat dalam pasal 13 ayat (1) huruf a Permenkes 1464/2010.

Melihat kewenangan bidan di atas, tidak ada tertulis jelas yang memungkinkan bidan untuk melakukan tindakan vakum ekstraksi kepada pasien, sehingga dengan ketentuan tersebut tindakan vakum ekstraksi yang dilakukan bidan di manapun bidan bekerja dapat dilihat bahwa sanksi pidana akan diberikan kepada bidan jika tindakan yang dilakukannya kepada pasien merupakan suatu kelalaian berat mengakibatkan luka berat atau kematian kepada pasien. Pidana lain yang dapat dikenakan pada bidan adalah jika bidan tersebut melakukan praktek padahal ia tidak memiliki izin untuk itu tercantum dalam Pasal 85 dan pasal 86 UU Tenaga Kesehatan.

B. Implementasi dan Analisis Tanggung Jawab Bidan yang Melakukan Tindakan Vakum Ekstraksi di Rumah Sakit Umum Kota Banjar Dihubungkan dengan UU No.36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan dan Permenkes No.1464/Menkes/Per/X/2010 tentang Izin penyelenggaraan Praktek Bidan dan Kewenangan Bidan

Berdasarkan hasil pengkajian data dan wawancara yang dilakukan terhadap 18 bidan dan ke 8 bidan yang melakukan tindakan vakum ekstraksi di Rumah Sakit Kota Banjar dari Tanggal 01 Oktober 2015 sampai dengan tanggal 20 Desember 2015, pelaksanaan tindakan vakum ekstraksi ada 23 orang dengan indikasi kala dua lama 15 orang dan indikasi kala dua tak maju 8 orang. Dari 23 orang yang dilakukan tindakan vakum ekstraksi 22 orang dilakukan oleh 8 bidan dan dalam waktu yang tidak bersamaan dan 1 orang pasien dilakukan oleh dr spesialis kebidanan yang sedang melaksanakan diklat

prajabatan Pegawai Negeri Sipil. Bidan yang melakukan tindakan vakum ekstraksi terhadap 22 pasien RSUD Kota Banjar semuanya adalah lulusan D III Kebidanan.

Dari hasil implementasi tindakan vakum ekstraksi yang dilakukan oleh 8 bidan terhadap 22 pasien ada 4 pasien yang mengalami kegagalan vakum ekstraksi sehingga harus dilakukan tindakan sepsio caesaria. Dari 18 pasien yang dilakukan vakum ekstraksi oleh bidan 1 bayi meninggal yaitu pada tanggal 22 Nopember 2015 Jam 16.45 WIB bayi dilahirkan dan Jam 19.25 Wib Bayi dinyatakan meninggal. Dari kejadian tersebut Tim bidan di ruangan bersalin melaporkan ke bagian manajemen Rumah Sakit bidang pelayanan dan dilaksanakanlah suatu Audit Maternal dan Neonatal secara Intern pihak manajemen RS yaitu Direktur, Wakil Direktur bagian pelayanan, kepala SMF Kebidanan dan staf manajemen lainnya. Penyajian dilakukan oleh bidan yang melakukan tindakan vakum ekstraksi dengan dihadiri oleh perwakilan bidan - bidan di Rumah Sakit juga dari komite medik dan komite keperawatan dan kepala SMF Kebidanan Rumah Sakit Kota Banjar. Dari hasil yang peneliti lihat dari AMP (Audit Maternal Perinatal) yang dilakukan secara intern pihak Rumah Sakit dengan pelaksana tindakan yaitu SMF Kebidanan di dapatkan suatu kesimpulan bahwa ternyata pihak pimpinan Rumah Sakit yaitu Direktur RSUD Kota Banjar ternyata tidak tahu bahwa selama ini ternyata bidan selalu menolong tindakan vakum ekstraksi dan memang tidak akan ada perlindungan Hukum bagi bidan yang melakukan tindakan tersebut apabila dikemudian hari terjadi gugatan dari pasien dan keluarga atas kelalaian yang dilakukan bidan

\yang bekerja diluar kewenangan tanpa pendampingan dari dokter spesialis kebidanan .

Dari kejadian tersebut terdapat suatu perbuatan yang dilakukan seseorang yang berakibat adanya suatu kerugian. Roscoe Pound termasuk salah satu pakar yang banyak menyumbangkan gagasannya tentang timbulnya pertanggungjawaban. Melalui pendekatan analisis kritisnya, Pound meyakini bahwa timbulnya pertanggungjawaban karena suatu kewajiban atas kerugian yang ditimbulkan terhadap pihak lain. Pada sisi lain Pound melihat lahirnya pertanggungjawaban tidak saja karena kerugian yang ditimbulkan oleh suatu tindakan, tetapi juga karena suatu kesalahan.¹

Suatu konsep yang terkait dengan teori kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang secara hukum dikatakan bertanggungjawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam suatu perbuatan yang berlawanan. Normalnya dalam kasus sanksi dikenakan karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggungjawab. Menurut teori tradisional terdapat 2 bentuk pertanggungjawaban hukum, yaitu berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolut responsibility*).²

Bidan sebagai tenaga kesehatan berkewajiban melaksanakan tugasnya yang diatur dalam Undang –undang No 36 tahun 2014 tentang Tenaga kesehatan Pasal 62 ayat (1) UU Tenaga Kesehatan bahwa “ Tenaga kesehatan

¹ Roscoe Pound, Pengantar Filsafat Hukum, Diterjemahkan dari edisi yang diperluas oleh Drs. Mohammad Radjab, Bhartara Karya Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 90

² Lihat Hans Kelsen dalam Jimly Assidiqie dan M. Ali Syafaat, Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Sekjend Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 65.

dalam menjalankan praktik harus dilakukan sesuai dengan kewenangannya yang didasarkan pada kompetensi yang dimilikinya” Menurut penjelasan Pasal 62 ayat (1) huruf c UU Tenaga Kesehatan, yang dimaksud dengan “kewenangan berdasarkan kompetensi” bagi bidan diatur dalam Permenkes No.1464/Menkes/Per/X/2010 Tahun 2010 tentang izin Penyelenggaraan Praktek Bidan dan Kewenangan Bidan.

Melihat kejadian yang terjadi Di Rumah Sakit Umum Kota Banjar dan melihat peraturan yang sudah jelas di dalam UU No.36 Tahun 2014 tentang Tenaga kesehatan pada Pasal 84 ayat 1 dikatakan bahwa setiap tenaga kesehatan yang melakukan kelalaian berat yang mengakibatkan Penerima Pelayanan Kesehatan luka berat dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pada ayat 2 dikatakan jika kelalaian berat sebagaimana dimaksud pada ayat(1) mengakibatkan kematian, setiap Tenaga Kesehatan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.Dan pada Pasal 82 dikatakan tenaga kesehatan yang tidak melaksanakan ketentuan pada pasal 62 ayat(1) dapat dikenakan sanksi administratif dari Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten Kota.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan terhadap 8 bidan yang melakukan tindakan vakum ekstraksi ada 3 bidan yang menyatakan ingin reward dan 2 bidan merasa takut di mutasi dan dipindahkan dari ruangan tersebut sisanya menjawab dengan alasan kemanusiaan.

Dari hasil tersebut ada suatu alasan keterkaitan antara atasan dan bawahan. Perintah dokter Spesialis kebidanan dan kandungan merupakan suatu perintah yang harus segera dilaksanakan.

Di dalam sejumlah kasus hukum yang disidangkan di pengadilan, terdakwa sering berdalih hanya melaksanakan perintah atasan. Melaksanakan perintah jabatan merupakan salah satu alasan menghapus pidana yang dikenal dalam KUHP.

“Id damnum dat qui iubet dare; euis vero nulla culpa est, cui parere necesse sit”. Pertanggungjawaban tidak akan diminta dari mereka yang patuh melaksanakan perintah, melainkan kepada mereka yang memberi perintah.

Melaksanakan perintah jabatan merupakan salah satu alasan menghapus pidana yang dikenal dalam KUHP. Alasan penghapus pidana dalam KUHP meliputi alasan pembenar (*rechtvaardigingsgrond*) dan alasan pemaaf (*schulduitsluitingsgrond*). Melaksanakan perintah jabatan adalah termasuk bagian dari alasan pembenar. Alasan lainnya adalah keadaan darurat (*noodtoestand*), pembelaan terpaksa (*noodweer*), dan melaksanakan perintah undang – undang. Alasan penghapus pidana juga dikenal dalam perundang-undangan di luar KUHP.

Rumusan tentang “perintah jabatan”(ambtelijk bevel) diatur dalam pasal 51 KUHP. Ayat (1) pasal ini menyebutkan barang siapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa yang berwenang, tidak dipidana. Selanjutnya ayat (2) menyatakan perintah jabatan tanpa wewenang tidak menyebabkan hapusnya pidana kecuali jika

yang diperintah, dengan iktikad baik mengira bahwa perintah diberikan dengan wewenang dan pelaksanaannya termasuk dalam lingkungan pelayanan.

Kata ‘Perintah’ dalam pasal 51 KUHP mengutip putusan Hoge Raad 17 Desember 1899 No.6603, perintah disini bukan saja perintah dalam arti konkrit, tetapi juga suatu instruksi yang bersifat umum.

Perintah jabatan atau ambtelijk bevel dapat diartikan sebagai suatu perintah yang telah diberikan oleh seorang atasan, dimana kewenangan untuk memerintah semacam itu bersumber pada suatu ambtelijke positive atau suatu kedudukan menurut jabatan, baik dari orang yang memberikan perintah

Melihat dari kejadian yang terjadi Rumah Sakit Umum Kota Banjar, seorang dokter Spesialis kebidanan memberikan perintah kepada bidan berdasarkan hukum perjanjian termasuk kategori “perintah jabatan”, hubungan hukum itu harus menurut hukum publik. Posisi pemberi perintah harus didasarkan pada ketentuan – ketentuan dari hukum publik. Ada 3 syarat yang harus dipenuhi agar bisa disebut perintah jabatan, yakni (i) ada hubungan antara pemberi perintah dengan pelaksana perintah berdasarkan hukum publik; (ii) kewenangan pemberi perintah harus sesuai dengan jabatannya. berdasarkan hukum publik tersebut; dan (iii) perintah yang diberikan itu termasuk dalam lingkungan kewenangan jabatan.

Ada dua syarat yang harus dipenuhi agar seorang pelaksana perintah lolos dari jerat pidana, yaitu (i) syarat subjektif, pembuat harus dengan iktikad baik memandang bahwa perintah itu datang dari yang berwenang; dan (ii)

syarat objektif, pelaksanaan perintah harus terletak dalam lingkup pembuat sebagai bawahan.

Perbedaan perintah jabatan dalam pasal 51 ayat (1) dan pasal 51 ayat (2) KUHP , perintah jabatan dalam ayat (1) perbuatannya dibenarkan karena tidak bersifat melawan hukum sebagai *rechtvaardigingsgrand*, sedangkan perintah jabatan dalam ayat (2), perbuatannya tetap bersifat melawan hukum sehingga tidak dipidana, karena kesalahannya dihapuskan atau dimaafkan.

Bidan sebagai tenaga kesehatan yang bekerja di lapangan khususnya di bidan-bidan yang bekerja di Rumah Sakit sebetulnya dalam melakukan pekerjaannya bisa dilindungi oleh Undang – undang dengan catatan mematuhi semua aturan yang berlaku sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang No.36 Tahun 2014 tentang Tenaga kesehatan pada Pasal 57 poin (a) dikatakan bahwa tenaga kesehatan dalam menjalankan praktik berhak memperoleh perlindungan hukum sepanjang melaksanakan tugas sesuai dengan Standar Profesi, Standar Pelayanan Profesi, dan Standar Prosedur Operasional; serta pada poin (f) dikatakan bahwa tenaga kesehatan berhak menolak keinginan Penerima Pelayanan Kesehatan atau pihak lain yang bertentangan dengan Standar Profesi, kode etik, standar pelayanan, Standar Prosedur Operasional, atau ketentuan Peraturan perundang-undangan.

Apabila seseorang dirugikan karena perbuatan seorang lain, sedang diantara mereka itu tidak terdapat sesuatu perjanjian (hubungan hukum perjanjian), maka berdasarkan undang undang juga timbul atau terjadi

hubungan hukum antara orang tersebut yang menimbulkan kerugian itu.³ Hal tersebut diatur dalam pasal 1365 KUHPerdota bahwa “Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Menurut pasal 1365 KUHPerdota, maka yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Dalam ilmu hukum dikenal 3 (tiga) kategori dari perbuatan melawan hukum, yaitu sebagai berikut:⁴

- 1) Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan
- 2) Perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian)
- 3) Perbuatan melawan hukum karena kelalaian

Maka model tanggung jawab hukum adalah sebagai berikut:⁵

- 1) Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian) sebagaimana terdapat dalam pasal 1365 KUHPerdota.
- 2) Tanggung jawab dengan unsur kesalahan khususnya kelalaian sebagaimana terdapat dalam pasal 1366 KUHPerdota.

Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) sebagaimana terdapat dalam pasal 1367 KUHPerdota

³ A.Z. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen*, cetakan kedua, Diapit Media, Jakarta, 2002, hlm.77.

⁴ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum*, Cetakan Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 3.

⁵ *Ibid*