

BAB II

ASPEK HUKUM TANGGUNG JAWAB BIDAN

DALAM MELAKUKAN TINDAKAN KEBIDANAN MENURUT UU NO.36

TAHUN 2014 TENTANG TENAGA KESEHATAN DAN PERMENKES

NO.1464/MENKES/PER/X/2010 TENTANG IZIN PENYELENGGARAN

PRAKTEK BIDAN DAN KEWENANGAN BIDAN

A. Teori Tanggung Jawab

Mulyosudarmo membagi pengertian pertanggungjawaban dalam dua aspek sebagai berikut:

- a. Aspek internal yakni pertanggungjawaban yang diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan yang diberikan oleh pimpinan dalam suatu instansi.
- b. Aspek eksternal yakni pertanggungjawaban kepada pihak ketiga, jika suatu tindakan menimbulkan kerugian kepada pihak lain atau dengan perkataan lain berupa tanggung gugat atas kerugian yang ditimbulkan kepada pihak lain atas tindakan jabatan yang diperbuat.¹

Pertanggungjawaban hukum terhadap pihak ketiga sebagai akibat penggunaan wewenang dapat ditempuh melalui peradilan. Dalam proses peradilan hakim berwenang menguji penggunaan wewenang terhadap wewenang yang di berikan kepadanya menimbulkan kerugian

¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan*, Newaksara, Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 42.

atau tidak bagi pihak lain. Bila terbukti bahwa penggunaan wewenang oleh pemerintah menimbulkan derita atau kerugian, maka hakim melalui putusannya membebaskan tanggung jawab pada badan atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan.

Prinsip negara hukum mengandung makna setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Setiap tindakan hukum pemerintah mengandung makna penggunaan wewenang, maka di dalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggungjawaban.

Roscoe Pound adalah ahli hukum pertama menganalisis yurisprudensi serta metodologi ilmu-ilmu sosial. Hingga saat itu, filsafat yang telah dianut selama berabad-abad dituding telah gagal dalam menawarkan teori semacam itu, fungsi logika sebagai sarana berpikir semakin terabaikan dengan usaha-usaha yang dilakukan oleh Langdell serta para koleganya dari Jerman. Pound menyatakan bahwa hukum adalah lembaga terpenting dalam melaksanakan kontrol sosial. Hukum secara bertahap telah menggantikan fungsi agama dan moralitas sebagai instrumen penting untuk mencapai ketertiban sosial. Menurutnya, kontrol sosial diperlukan untuk melestarikan peradaban karena fungsi utamanya adalah mengendalikan “aspek internal atau sifat manusia”, yang dianggapnya sangat diperlukan untuk menaklukkan aspek eksternal atau lingkungan fisik.

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.²

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*).³

Hukum primitif melihat bahwa hubungan antara perbuatan dan efeknya tidak memiliki kualifikasi psikologis. Apakah tindakan individu telah diantisipasi atau tidak atau dilakukan dengan sengaja atau tidak adalah tidak relevan. Adalah cukup bahwa perbuatan tersebut telah menimbulkan akibat yang dinyatakan harmful yang berarti menunjukkan

² Roscoe Pound, Pengantar Filsafat Hukum, Diterjemahkan dari edisi yang diperluas oleh Drs. Mohammad Radjab, Bhartara Karya Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 90

³ Lihat Hans Kelsen dalam Jimly Assidiqie dan M. Ali Syafaat, Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Sekjend Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 65.

hubungan eksternal antara perbuatan dan efeknya. Tidak dibutuhkan adanya sikap mental pelaku dan efek dari perbuatan tersebut. Pertanggungjawaban inilah yang disebut pertanggungjawaban absolut.⁴

Di dalam hal kemampuan bertanggungjawab bila di lihat dari keadaan batin orang yang melakukan perbuatan pidana merupakan masalah kemampuan bertanggungjawab dan menjadi dasar yang penting untuk menentukan adanya kesalahan, yang mana keadaan jiwa orang yang melakukan perbuatan pidana haruslah sedemikian rupa sehingga dapat dikatakan normal, sebab karena orang yang normal dan sehat inilah yang dapat mengatur tingkah lakunya sesuai dengan ukuran-ukuran yang di anggap baik oleh masyarakat.⁵

Apabila seseorang dirugikan karena perbuatan seseorang 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.⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa konsep pertanggungjawaban ada dua, yakni pertanggungjawaban personal atau pribadi dan pertanggungjawaban institusional atau jabatan. Lebih lanjut dikemukakannya bahwa jikalau seorang pejabat di dalam melaksanakan

⁴ Ibid.

⁵ I Gusti Bagus Sutrisna, Peranan Keterangan Ahli dalam Perkara Pidana (Tinjauan terhadap pasal 44 KUHP), dalam Andi Hamzah (ed.), Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 78.

⁶ A.Z. Nasution, Hukum Perlindungan Konsumen, cetakan kedua, Diapit Media, Jakarta, 2002, hlm.77.

tugas dan kewenangannya sesuai dengan norma atau peraturan hukum yang berlaku, maka tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara jabatan atau pertanggungjawaban institusional, tetapi sebaliknya jika seorang pejabat melaksanakan tugas dan kewenangannya melanggar norma atau aturan hukum yang berlaku maka pelaksanaan tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara pribadi atau pertanggungjawaban personal.⁷

B. Bentuk-bentuk Pertanggungjawaban Hukum

a. Pertanggungjawaban Perdata

Apabila seseorang dirugikan karena perbuatan orang 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.⁸ Hal tersebut diatur dalam pasal 1365 KUHPerdata 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 KUHPerdata, maka yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melawan hukum

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Tradisi Negara Konstitusi*, Makalah pada Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang, 2010, hlm. 12-13

⁸ A.Z. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen*, cetakan kedua, Diapit Media, Jakarta, 2002, hlm.77.

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:⁹

- 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:¹⁰

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

Istilah perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig daad*) sebelum tahun 1919 oleh Hoge Raad diartikan secara sempit, yakni tiap perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain yang timbul karena undang-undang atau tiap perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri yang timbul karena undang-undang. Menurut ajaran yang sempit sama sekali tidak dapat dijadikan alasan untuk menuntut ganti kerugian karena suatu perbuatan melawan hukum, suatu perbuatan yang tidak bertentangan dengan undang-

⁹ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum*, Cetakan Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 3.

¹⁰ *Ibid*

undang sekalipun perbuatan tersebut adalah bertentangan dengan hal-hal yang diwajibkan oleh moral atau hal-hal yang diwajibkan dalam pergaulan masyarakat.

Pengertian perbuatan melawan hukum menjadi lebih luas dengan adanya keputusan Hoge Raad tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara Lindebaum lawan Cohen. Hoge Raad telah memberikan pertimbangan antara lain sebagai berikut:

Bahwa dengan perbuatan melawan hukum (*onrechmatige daad*) diartikan suatu perbuatan atau kealpaan, yang atau bertentangan dengan hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atau bertentangan, baik dengan kesusilaan baik, pergaulan hidup terhadap orang lain atau benda, sedang barang siapa karena salahnya sebagai akibat dari perbuatannya itu telah mendatangkan kerugian pada orang lain, berkewajiban membayar ganti kerugian".¹¹

Dengan meninjau perumusan luas dari *onrechmatige daad*, maka yang termasuk perbuatan melawan hukum adalah setiap tindakan:

- 1) Bertentangan dengan hak orang lain, atau
- 2) Bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri, atau
- 3) Bertentangan dengan kesusilaan baik, atau
- 4) Bertentangan dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat mengenai orang lain atau benda.

¹¹ M.A. Moegni Djojodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, cetakan kedua, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, hlm. 25-26.

Tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum dapat disengaja dan tidak disengaja atau karena lalai. Hal tersebut diatur dalam pasal 1366 KUHPdata, bahwa “Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya”. Tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum ini merupakan tanggung jawab perbuatan melawan hukum secara langsung. Selain itu dikenal juga dikenal perbuatan melawan hukum secara tidak langsung menurut pasal 1367 KUHPdata yakni:

- 1) Seseorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya;
- 2) Orang tua dan wali bertanggung jawab tentang kerugian, yang disebabkan oleh anak-anak belum dewasa, yang tinggal pada mereka dan terhadap siapa mereka melakukan kekuasaan orang tua atau wali;
- 3) Majikan-majikan dan mereka yang mengangkat orang-orang lain untuk mewakili urusan-urusan mereka, adalah bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh pelayan-pelayan atau bawahan-bawahan mereka di dalam melakukan pekerjaan untuk mana orang-orang ini dipakainya;

- 4) Guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh murid-murid dan tukang-tukang mereka selama waktu orang-orang ini berada di bawah pengawasan mereka;
- 5) Tanggung jawab yang disebutkan di atas berakhir, jika orangtua-orangtua, wali-wali, guru-guru sekolah dan kepala-kepala tukang itu membuktikan bahwa mereka tidak dapat mencegah perbuatan untuk mana mereka seharusnya bertanggung jawab.

Pertanggungjawaban majikan dalam pasal 1367 ayat (3) KUHPerdata tidak hanya mengenai tanggung jawab dalam ikatan kerja saja, termasuk kepada seorang yang di luar ikatan kerja telah diperintahkan seorang lain untuk melakukan sesuatu pekerjaan tertentu, asal saja orang yang diperintahkan melakukan pekerjaan tersebut melakukan pekerjaannya secara berdiri sendiri-sendiri baik atas pimpinannya sendiri atau telah melakukan pekerjaan tersebut atas petunjuknya.¹² Sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1601 a KUHPerdata, pertanggungjawaban majikan atas perbuatan-perbuatan melawan hukum dari karyawan-karyawannya yakni “Persetujuan perburuhan adalah persetujuan dengan mana pihak yang satu, si buruh, mengikatkan dirinya untuk di bawah perintahnya pihak yang lain, si majikan, untuk sesuatu waktu tertentu melakukan pekerjaan dengan

¹² *Ibid*, hlm. 128

menerima upah”.¹³

Putusan *Hoge Raad* tanggal 4 November 1938 mengatur pula pertanggungjawaban atas perbuatan-perbuatan yang sekalipun di luar tugas sebagaimana yang diberikan kepada bawahan, namun ada hubungannya sedemikian rupa dengan tugas bawahan tersebut, sehingga dapat dianggap dilakukan dalam pekerjaan untuk mana bawahan tersebut digunakan yakni “Pertanggungjawaban berdasarkan pasal 1367 ayat (3) KUHPerdara dimaksudkan untuk mencakup pula kerugian yang disebabkan oleh perbuatan yang tidak termasuk tugas yang diberikan pada bawahan, namun ada hubungannya sedemikian rupa dengan tugas bawahan tersebut, sehingga perbuatan tersebut dianggap dilakukan dalam pekerjaan untuk mana bawahan tersebut digunakan”.¹⁴

Selain manusia sebagai subyek hukum, badan hukum (*rechtspersoon*) juga merupakan subyek hukum, yaitu memiliki hak-hak dan kewajiban seperti manusia. Badan hukum dapat menjadi subyek hukum dengan memenuhi beberapa syarat sebagai berikut:¹⁵

- 1) Jika badan hukum tersebut memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan orang perorangan yang bertindak dalam badan hukum itu;

¹³ *Ibid*, hlm. 131

¹⁴ *Ibid*, hlm. 132.

¹⁵ Subekti, *Pokok Pokok Hukum Perdata*, Intermedia, Jakarta, 1989, hlm. 21.

- 2) Jika badan hukum tersebut mempunyai kepentingan yang sama dengan kepentingan orang perorangan yaitu kepentingan sekelompok orang dengan perantara pengurusnya.

Badan hukum dapat turut serta dalam pergaulan hidup di masyarakat, dapat menjual atau membeli barang, dapat sewa atau menyewakan barang, dapat tukar menukar barang, dapat menjadi majikan dalam persetujuan perburuhan dan dapat juga dipertanggungjawabkan atas tindakan melanggar hukum yang merugikan orang lain.¹⁶

Teori organ mengakui dalam badan hukum terdapat orang di samping anggotanya, orang tersebut mempunyai kecakapan untuk bertindak dan juga memiliki kehendaknya sendiri. Kehendak tersebut dibentuk dalam otak para anggota, akan tetapi karena para anggota tersebut pada waktu membentuk dan mengutarakan kehendaknya bertindak selaku organ, yakni sebagai bagian dari organisme yang berwujud orang, maka kehendak tersebut juga merupakan kehendak dari badan hukum.¹⁷

Hoge Raad menganut teori organ dan menjadikan teori ini sebagai yurisprudensi tetap karena menurut teori ini badan hukum dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan pasal 1365 KUHPerdara, yakni bilamana organnya melakukan perbuatan melawan hukum. Bilamana suatu badan hukum dianggap sebagai benar-benar orang

¹⁶ Wirjono Projodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum*, Sumur Bandung, Bandung, 1960, hlm. 51

¹⁷ M.A. Moegni Djojodirdjo, *Op.Cit.*, hlm. 175

yang mempunyai wewenang untuk bertindak, dengan memiliki kehendaknya sendiri, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa badan hukum tersebut harus pula dapat dianggap memenuhi unsur kesalahan dalam melakukan perbuatan melawan hukum.¹⁸

Tidak semua perbuatan organ dapat dipertanggungjawabkan kepada badan hukum, harus ada hubungan antara perbuatan dengan lingkungan kerja dari organ. Organ tersebut telah melakukan perbuatannya dalam lingkungan formil dari wewenangnya. Jika organ badan hukum bertindak untuk memenuhi tugas yang dibebankan kepadanya dan tindakan tersebut melawan hukum maka perbuatan melawan hukum oleh organ tersebut dianggap sebagai perbuatan melawan hukum dari badan hukum.

Dalam membicarakan persoalan tentang organ perlu kiranya dikemukakan perihal wakil. Vollmar mengadakan perbedaan antara organ dan wakil. Organ menurut Vollmar adalah merupakan wakil yang bertindak untuk badan hukumnya. Di samping wakil sebagai organ tersebut menurut Vollmar ada pula wakil yang bertindak tidak sebagai organ. Adapun mengenai organ tersebut dapat dibedakan antara organ bukan sebagai bawahan dan organ sebagai bawahan.¹⁹ Vollmar memberikan perumusan tentang organ bahwa “organ adalah wakil yang fungsinya mempunyai sifat yang berdiri sendiri, yakni dalam arti bahwa cara mereka harus menjalankan

¹⁸ *Ibid*, hlm. 176

¹⁹ *Ibid*, hlm. 177

tugasnya dan cara mereka harus mewakili badan hukum sepenuhnya adalah diserahkan pada mereka sendiri, sekalipun pelaksanaannya harus dilakukannya dalam batas-batas yang ditentukan oleh undang-undang, atau peraturan dan sebagainya”²⁰.

Dengan demikian, dalam kebanyakan hal badan hukum sendiri telah melakukan perbuatan melawan hukum dan pertanggungjawabannya secara langsung adalah berdasarkan pasal 1365 KUHPerdara dan bukannya berdasarkan pasal 1367 KUHPerdara. Jika perbuatan melawan hukumnya dilakukan oleh seseorang bawahan, maka badan hukum harus bertanggung jawab berdasarkan pasal 1367 KUHPerdara. Sebagai pedoman, dijelaskan oleh pasal 1865 KUHPerdara bahwa “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau, guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.”

Ada beberapa unsur kesalahan perdata menurut Abdulkadir Muhammad, yakni:²¹

1) Pelanggaran Hak

Hukum mengakui hak-hak tertentu baik mengenai hak pribadi maupun hal kebendaan dan akan melindunginya dengan

²⁰ *Ibid*, hlm. 178

²¹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 197.

memaksa pihak yang melanggar untuk membayar ganti rugi kepada pihak yang dilanggar haknya.

2) Unsur Kesalahan

Pertanggungjawaban dalam kesalahan perdata biasanya memerlukan suatu unsur kesalahan atau kesengajaan pada pihak yang melakukan pelanggaran, walaupun tingkat kesengajaan yang diperlukan biasanya kecil.

3) Kerugian yang diderita

Unsur yang esensial dari kesalahan perdata pada umumnya adalah adanya kerugian yang diderita akibat sebuah perbuatan meskipun kerugian dan kesalahan perdata tidak selalu jalan berbarengan karena masih ada kesalahan perdata dimana apabila perbuatan salah dari seseorang digugat maka si tergugat sendiri yang harus membuktikan kerugian yang dideritanya. Adapun bentuk kesalahan perdata, antara lain:

- a) Kesalahan perdata terhadap orang, misalnya pemukulan.
- b) Kesalahan perdata terhadap tanah misalnya gangguan langsung terhadap tanah milik orang lain
- c) Kesalahan perdata terhadap barang misalnya gangguan terhadap barang orang lain secara langsung, tidak sah dan fisik.
- d) Kesalahan terhadap nama baik (martabat), misalnya pencemaran nama baik.

Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab menurut Shidarta dapat dibedakan sebagai berikut: (1) Tanggung jawab berdasarkan Kesalahan (*liability base on fault*), (2) Praduga selalu bertanggung jawab (*presumption of liability*), (3) praduga tidak bertanggung jawab (*Presumption of nonliability*), (4) tanggung jawab mutlak (*Strict liability*), (5) pembatasan tanggung jawab (*limitation of liability*).²²

b. Pertanggungjawaban Administrasi

Lahirnya tipe negara kesejahteraan moderen (modern welfare state) pada akhir abad ke XIX M awal abad XX, membawa perubahan yang mendasar dalam system penyelenggaraan ketatanegaraan terutama sekali dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang bersifat eksekutif. Konsep tipe Negara Kesejahteraan Modern pada dasarnya merupakan perubahan fungsi negara dalam konsep tipe negara liberal sebagai negara hukum formil (*nacht waker staat* = Negara jaga malam) dengan prinsip *staatoanhouding* ke model Negara hukum materiil (*bestuurszorg*) dengan prinsip *staatsbeemonies*.²³

Alasan yang mendasar terjadinya pergeseran fungsi negara tersebut oleh karena pada tipe negara liberal yang sangat individualistis, penyelenggaraan fungsi negara tidak melahirkan kesejahteraan yang merata dalam kehidupan rakyat. Oleh karena negara hanya berfungsi menjaga ketertiban dan keamanan serta

²² Lihat pendapat Shidarta dalam Setiyono, *Kejahatan Korporasi, Analisis Viktimologis dan Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana Indonesia*, Averroes Press, 2002, hlm, 54.

²³ Setiyono, *Op.Cit.*, hlm. 2.

menjaga dipatuhi dan tegaknya hukum (negara sangat dibatasi peranannya dalam mengatur dan mengurus berbagai aspek kehidupan masyarakat), menyebabkan timbulnya ketimpangan kesejahteraan dan kehidupan sosial dalam masyarakat. Kaum kapitalis, pemilik modal/produksi di satu pihak hidup dalam kemewahan tetapi di lain pihak rakyat kecil, kaum buruh, kaum tani hidup dalam serba kekurangan. Ketimpangan kesejahteraan inilah yang menjadi landasan utama lahirnya konsep Negara Kesejahteraan Modern, dengan opsi yaitu pemerintah harus dilibatkan dalam mengatur dan mengurus berbagai aspek kehidupan masyarakat, dengan harapan kesejahteraan rakyat dapat diatasi.

Hal ini berarti bahwa hukum administrasi negara tidak semata-mata hanya berfungsi untuk mengatasi kebebasan pemerintah dalam bertindak dan melaksanakan fungsinya, tetapi juga melalui sarana hukum administrasi negara, pemerintah mempunyai wewenang untuk meletakkan berbagai kewajiban-kewajiban kepada rakyat yang harus ditaatinya. Namun demikian pemerintah dalam melaksanakan fungsinya terutama yang bersentuhan langsung dengan kepentingan rakyat baik kepentingan individu maupun kelompok dan atau golongan, tidak selalu berjalan di atas rel-rel hukum yang ada, tidak seluruhnya berjalan secara demokratis. Luasnya wewenang pemerintah tersebut sangat potensial menimbulkan tindakan-tindakan (hukum ataupun non hukum) yang merugikan dan atau melanggar kepentingan

warga masyarakat, melanggar hak-hak warga masyarakat baik yang bersifat *onrechtmatig overhead daad, de'tournement de pouvoir, daad van wellikeur*, maupun yang melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke bestuur*). Tindakan-tindakan inilah yang kemudian melahirkan bentuk pertanggungjawaban hukum administrasi. Bentuk pertanggungjawaban administrasi dilakukan melalui proses Peradilan Tata Usaha Negara di mana pertanggungjawaban tersebut menyebabkan batalnya suatu tindakan pemerintah yang tidak berdasarkan undang-undang/sewenang-wenang.

Pertanggungjawaban perbuatan pemerintah muncul akibat adanya 2 hal, yaitu adanya kewenangan dan adanya hak dan kewajiban. Kewenangan serta hak dan kewajiban tersebut merupakan perbuatan pemerintah yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban pemerintah tersebut berupa pertanggungjawaban hukum (pidana, perdata dan administrasi negara), etika, disiplin, Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), moral dan politis.

Mewujudkan pemerintahan yang bertanggungjawab tentu tidak mudah. Karena itu Lord Acton²⁴ telah memperingatkan bahwa penggunaan kekuasaan atau wewenang sangat potensial untuk disalahgunakan, sebagaimana diungkapkannya bahwa "*Power trends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*". Semakin besar

²⁴ Lihat pendapat Lord Acton dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 52.

kekuasaan, akan semakin besar pula kecenderungan untuk disalahgunakan. Wewenang menurut Bagir Manan²⁵ dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus pula berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Dalam negara hukum, setiap tindakan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*), yaitu pejabat (*ambtsdrager*) harus berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dan penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.²⁶ Demikian pula Sri Soemantri²⁷ mengemukakan bahwa setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat di dalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum publik dikenal prinsip *geen bevoegdheid (macht) zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa konsep pertanggungjawaban ada dua, yakni pertanggungjawaban personal atau pribadi dan pertanggungjawaban institusional atau jabatan. Lebih lanjut

²⁵ Lihat pendapat Bagir Manan dalam Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. Radja Grafindo Persada, 2010, hlm. 101.

²⁶ Ridwan, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press, 2009, hlm. 114.

²⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1987, hlm. 7.

dikemukakannya bahwa jikalau seorang pejabat di dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan norma atau peraturan hukum yang berlaku, maka tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara jabatan atau pertanggungjawaban institusional, tetapi sebaliknya jika seorang pejabat melaksanakan tugas dan kewenangannya melanggar norma atau aturan hukum yang berlaku maka pelaksanaan tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara pribadi atau pertanggungjawaban personal.²⁸

Menurut Henry Campbell Black, terdapat dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban yakni *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas (*a broad legal term*), di dalamnya antara lain mengandung makna bahwa, "*it has been referred to as of the most comprehensive significance, including almost every character of hazard or responsibility, absolute, contingent, or likely. It has been defined to mean: all character of debts and obligations*" (*liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk pada semua karakter hak dan kewajiban). Sementara *responsibility* berarti "*The state of being answerable for an obligation, and includes judgment, skill, ability and capacity*" (Hal dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan,

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Tradisi Negara Konstitusi*, Makalah pada Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang, 2010, hlm. 12-13

keterampilan, kemampuan dan kecakapan). *Responsibility* juga berarti, “*the obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused*” (Kewajiban bertanggungjawab atas UU yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya-memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya).²⁹

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.³⁰ Terkait tanggung gugat pemerintah maka dikenal konsep kesalahan pribadi dan kesalahan jabatan. Konsep ini telah berkembang di Prancis. Penggunaan kewenangan oleh pemerintah menurut konsep hukum Prancis beranjak dari dua prinsip utama yang telah ditetapkan oleh *Conseil d'etat* sebagai dasar dalam pelayanan publik, yaitu *legalite* dan *responsibilite*. *Legalite* (legalitas) berarti bahwa pemerintah harus bertindak sesuai dengan hukum, oleh karenanya keputusan-keputusannya berisiko untuk dibatalkan oleh pengadilan administrasi. *Responsibilite* mengidentifikasi bahwa pemerintah akan bertanggung gugat untuk ganti kerugian bagi warga negara yang mengalami kerugian oleh keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan

²⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. II, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 249.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 250.

pemerintahan.³¹

Conseil d'Etat dan juga dari pertimbangan *Tribunal de Conflicts* kemudian mengembangkan ukuran kesalahan untuk tanggung gugat atas kerugian yang ada, atas 2 unsur yakni *Faute Personelle* (Kesalahan Pribadi) dan *Faute de service* (Kesalahan Jabatan). Dikatakan telah terjadi suatu kesalahan pribadi jika ada kesalahan pribadi seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan. Kesalahan yang dilakukan tidak berkaitan dengan pelayanan publik tetapi menunjukkan kelemahan orang tersebut, keinginan-keinginan atau nafsunya dan kurang hati-hati atau kelalai-kelalaiannya. Sedangkan kesalahan jabatan terjadi karena adanya kesalahan dalam penggunaan wewenang, dan hanya berkaitan dengan pelayanan publik.³²

Dalam transaksi traupetik, posisi tenaga kesehatan dengan pasien adalah sederajat. Dengan posisi yang demikian ini hukum menempatkan keduanya memiliki tanggung gugat hukum. Gugatan untuk meminta pertanggungjawaban kepada tenaga kesehatan bersumber kepada dua dasar hukum yaitu: pertama, berdasarkan pada wanprestasi (*contractual liability*) sebagaimana diatur dalam pasal 1239 KUH Perdata. Kedua, berdasarkan perbuatan melanggar hukum (*Onrechmatigedaad*) sesuai dengan ketentuan pasal 1356 KUH Perdata.

³¹ Philipus M. Hadjon, *et.al.*, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, hlm. 89.

³² *Ibid.*, hlm. 90.

Wanprestasi dalam pelayanan kesehatan baru terjadi bila terpenuhinya unsur-unsur berikut ini:

- 1) Hubungan antara tenaga kesehatan dengan pasien terjadi berdasar kontrak terapeutik.
- 2) Tenaga kesehatan telah memberikan pelayanan kesehatan yang tidak patut dan menyalahi tujuan kontrak terapeutik.
- 3) Pasien menderita kerugian akibat tindakan tenaga kesehatan yang bersangkutan.

Dasar hukum yang kedua untuk melakukan gugatan adalah perbuatan melawan hukum. Gugatan dapat diajukan jika terdapat fakta-fakta yang berwujud suatu perbuatan yang melanggar hukum walaupun di antara para pihak tidak terdapat suatu perjanjian. Untuk mengajukan gugatan berdasarkan perbuatan melawan hukum harus dipenuhi 4 syarat sebagaimana di atur dalam pasal 1365 KUH Perdata yaitu:

- 1) Pasien harus mengalami suatu kerugian
- 2) Ada kesalahan
- 3) Ada hubungan kausal antara kesalahan dengan kerugian
- 4) Perbuatan itu melanggar hukum

Tentang apa yang di maksud dengan perbuatan melanggar hukum, undang-undang sendiri tidak memberikan perumusannya. Namun sesuai dengan Yurisprudensi Arrest Hoge Road, 31 Januari

1919 di terapkan adanya empat criteria perbuatan melanggar hukum yaitu:

- a) Perbuatan itu bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku
- b) Perbuatan itu melanggar hak orang lain
- c) Perbuatan itu melanggar kaidah tata susila

Perbuatan itu bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian serta sikap hati-hati yang seharusnya di miliki seseorang dalam pergaulan dengan sesama warga masyarakat atau terhadap harta benda orang lain

Dalam kaitannya dengan pelayanan kesehatan, bila pasien atau keluarganya menganggap tenaga kesehatan telah melakukan perbuatan melanggar hokum maka dapat mengajukan tuntutan ganti rugi menurut ketentuan pasal 58 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang kesehatan.

b. Pertanggungjawaban Pidana

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*

faulth) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolut responsibility*).³³

Hukum primitif melihat bahwa hubungan antara perbuatan dan efeknya tidak memiliki kualifikasi psikologis. Apakah tindakan individu telah diantisipasi atau tidak atau dilakukan dengan sengaja atau tidak adalah tidak relevan. Adalah cukup bahwa perbuatan tersebut telah menimbulkan akibat yang dinyatakan *harmful* yang berarti menunjukkan hubungan eksternal antara perbuatan dan efeknya. Tidak dibutuhkan adanya sikap mental pelaku dan efek dari perbuatan tersebut. Pertanggungjawaban inilah yang disebut pertanggungjawaban absolut.³⁴

Teknik hukum terkini menghendaki suatu perbedaan antara kasus ketika individu merencanakan dan tidak merencanakan. Ide keadilan individualis mensyaratkan bahwa suatu sanksi harus diberikan kepada individu ketika tindakan seorang individu membawa akibat *harmful effect* tapi tanpa direncanakan. Prinsip pemberian sanksi terhadap individu hanya ketika tindakan individu tersebut direncanakan akan berbeda dengan ketika tindakan individu itu tidak direncanakan. Inilah yang disebutkan pertanggungjawaban karena kesalahan (*culpability/responsibility based on fault*).³⁵

Pertanggungjawaban pidana dalam bahasa asing di sebut sebagai *toereken-baarheid*, *criminal responsibility*, atau *criminal*

³³ Lihat Hans Kelsen dalam Jimly Assidique dan M. Ali Syafaat, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekjend Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 65.

³⁴ *Ibid*

³⁵ *Ibid*

liability. Pertanggungjawaban pidana disini di maksudkan untuk menentukan apakah seseorang tersebut dapat di pertanggungjawabkan atasnya pidana atau tidak terhadap tindakan yang dilakukannya itu.³⁶ Dalam konsep KUHP tahun 1982-1983, pada pasal 27 menyatakan bahwa pertanggungjawaban pidana adalah diteruskannya celaan yang objektif ada pada tindak pidana berdasarkan hukum yang berlaku, secara obyektif kepada pembuat yang memenuhi syarat-syarat undang-undang untuk dapat dikenai pidana karena perbuatannya.³⁷

Menurut Roeslan Saleh, dalam pengertian perbuatan pidana tidak termasuk pertanggungjawaban. Perbuatan pidana menurut Roeslan Saleh mengatakan, orang yang melakukan perbuatan pidana dan memang mempunyai kesalahan merupakan dasar adanya pertanggungjawaban pidana. Asas yang tidak tertulis mengatakan, “tidak di ada pidana jika tidak ada kesalahan” merupakan dasar dari pada dipidananya si pembuat.³⁸ Seseorang melakukan kesalahan, menurut Prodjohamidjojo, jika pada waktu melakukan delict, dilihat dari segi masyarakat patut di cela.³⁹ Dengan demikian, menurutnya, seseorang mendapatkan pidana tergantung pada dua hal, yaitu (1) harus ada perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau dengan kata lain harus ada unsur melawan hukum, jadi harus ada unsur

³⁶ S.R Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia dan Penerapannya*, Cet. IV, Alumni, Jakarta, 1996, hlm. 245.

³⁷ Djoko Prakoso, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Edisi Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 75.

³⁸ *Ibid*

³⁹ Martiman Prodjohamidjojo, *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indoesia*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1997, hlm. 31.

Objektif, dan (2) terhadap pelakunya ada unsur kesalahan dalam bentuk kesengajaan dan atau kealpaan sehingga perbuatan yang melawan hukum tersebut dapat di pertanggungjawabkan kepadanya, jadi ada unsur subjektif.

Di dalam hal kemampuan bertanggungjawab bila di lihat dari keadaan batin orang yang melakukan perbuatan pidana merupakan masalah kemampuan bertanggungjawab dan menjadi dasar yang penting untuk menentukan adanya kesalahan, yang mana keadaan jiwa orang yang melakukan perbuatan pidana haruslah sedemikian rupa sehingga dapat dikatakan normal, sebab karena orang yang normal dan sehat inilah yang dapat mengatur tingkah lakunya sesuai dengan ukuran-ukuran yang di anggap baik oleh masyarakat.⁴⁰ Sementara bagi orang yang jiwanya tidak sehat dan normal, maka ukuran-ukuran tersebut tidak berlaku baginya tidak ada gunanya untuk di adakan pertanggungjawaban, sebagaimana di tegaskan dalam ketentuan Bab III Pasal 44 KUHP yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) Barang siapa mengerjakan sesuatu perbuatan, yang tidak dapat di pertanggungjawabkan kepadanya karena kurang sempurna akal nya atau karena sakit berubah akal tidak boleh di hukum
- 2) Jika nyata perbuatan itu tidak dapat di pertanggungjawabkan kepadanya karena kurang sempurna akal nya karena sakit berubah akal maka hakim boleh memerintahkan menempatkan di di rumah

⁴⁰ I Gusti Bagus Sutrisna, *Peranan Keterangan Ahli dalam Perkara Pidana (Tijauan terhadap pasal 44 KUHP)*, dalam Andi Hamzah (ed.), *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 78.

sakit gila selama-lamanya satu tahun untuk di periksa.

- 3) Yang ditentukanya dalam ayat di atas ini, hanya berlaku bagi Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan pengadilan negeri.

Hukum pidana menganut asas tiada pidana tanpa kesalahan.

Dalam Pasal 2 KUHP di sebutkan, “Ketentuan pidana dalam perundang-undangan Indonesia di terapkan bagi setiap orang yang melakukan suatu delik di Indonesia”. Perumusan pasal ini menentukan bahwa setiap orang yang berada dalam wilayah hukum Indonesia dapat di mintakan peretanggungjawaban pidana atas kesalahan yang di buatnya.

Sekalipun hukum pidana mengenal adanya penghapusan pidana dalam pelayanan kesehatan yaitu alasan pembedaan dan pemaaf sebagaimana yang terdapat di dalam yurisprudensi, namun tidak serta merta alasan pembedaan dan pemaaf tersebut menghapus suatu tindakan pidana bagi tenaga kesehatan.

Pada alasan pembedaan yang di hapus adalah sifat melanggar hukum dari suatu perbuatan sehingga yang di lakukan oleh terdakwa menjadi patut dan benar. Pada alasan pemaaf yang di hapus adalah kesalahan terdakwa, perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa, tetap di pandang sebagai perbuatan yang melanggar hokum akan tetapi tidak di pidana karena tidak ada kesalahan (Moeljanto, 1982 dalam Nasution, 2005;75). Alasan pembedaan dan pemaaf diatur dalam pasal 75 dan 76 UU No. 36 tahun 2009 tentang kesehatan.

a. Tanggung Jawab Administratif

Pada pasal 188 UU No.36 tahun 2009 tentang kesehatan menyatakan bahwa Menteri dapat mengambil tindakan administratif terhadap tenaga kesehatan dan fasilitas pelayanan kesehatan yang melanggar ketentuan sesuai yang di atur dalam UU ini. Tindakan administratif dapat berupa:

1. Peringatan secara tertulis
2. Pencabutan izin sementara atau izin tetap

Berdasarkan KUHP, seseorang di pandang mampu bertanggung jawab atas perbuatan yang di lakukan apabila:

- 1) Pada waktu melakukan perbuatan telah berumur 16 tahun (pasal 45 KUHP)
- 2) Tidak terganggu atau cacat jiwanya (pasal 44 KUHP)
- 3) Tidak karena pengaruh daya paksa (*overmach*) (pasal 48 KUHP)
- 4) Bukan karena melakukan pembelaan terpaksa (pasal 49 KUHP)
- 5) Tidak untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang (pasal 50 KUHP)
- 6) Tidak karena perintah jabatan (pasal 51 KUHP)

Pada poin 3, yang di maksud daya paksa berdasarkan memori penjelasan Pasal 48 KUHP adalah tiap daya, tiap dorongan, tiap paksaan yang tidak dapat di lawan. Daya paksa ini merupakan tekanan yang di alami bidan sehingga bidan melakukan perbuatan yang seharusnya tidak di lakukan . oleh karena itu, bidan harus bertanggung

jawab terhadap perbuatannya apabila perbuatan itu dilakukan tidak di bawah tekanan atau 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 perawat 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 dipidana”. Secara Acontrario, perawat 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 manakala melakukan kelalaian atau kesalahan.

Seseorang yang melakukan perbuatan karena melaksanakan

perintah jabatan tidak dapat di mintai pertanggungjawaban atas kerugian atau kesalahan yang di timbulkan. Pasal 51 ayat 1 KUHP menentukan bahwa “seseorang yang melakukan perbuatan untuk melaksanakan perintah jabatan yang di berikan oleh penguasa yang berwenang tidak pidana. Berkait dengan tanggung jawab bidan, maka bidan tidak bertanggungjawab terhadap akibat yang timbul dari perbuatannya apabila perbuatan di lakukan sesuai dengan perintah atasannya, dalam hal ini dokter.

Demikian pula apabila yang di lakukan bidan tidak sesuai dengan perintah yang di terima atau bidan melakukan perbuatan tanpa menerima perintah dari atasannya, bidan harus mempertanggung jawabkan setiap kesalahan berupa kesengajaan atau kelalaian yang di lakukan.

Berkait dengan fungsi bidan, maka bidan mempunyai kemampuan bertanggung jawab 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.

b. Tanggung Gugat Bidan (*Accountability*)

Accountability is the nurse participates in making decision and learns to live with these decision (Kozier, 1995). Means being answerable nurses have to be answerable for all their professional

activities. They must be able to explain their professional action and accept responsibility for them. Berdasarkan hal tersebut, tanggung gugat dapat di artikan sebagai bentuk partisipasi bidan dalam membuat sesuatu keputusan dan belajar dengan keputusan itu terhadap konsekuensi-konsekuensinya. Bidan hendaknya memiliki tanggung gugat artinya bila ada pihak yang menggugat ia menyatakan siap dan berani menghadapinya. Terutama yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan profesinya. Bidan harus mampu untuk menjelaskan kegiatan atau tindakan yang di lakukannya.

Tanggung gugat berarti dapat memberikan alasan atas tindakannya. Seorang bidan bertanggung gugat atas dirinya sendiri, pasien, profesi, atasan, dan masyarakat. Jika tindakan dilakukan tidak berdasarkan kewenangannya, bidan bertanggung gugat pada pasien yang menerima tindakan tersebut, dokter yang memprogramkan tindakan, bidan yang menetapkan standar perilaku yang di harapkan, serta masyarakat, yang semuanya menghendaki perilaku professional. Untuk dapat melakukan tanggung gugat, bidan harus bertindak menurut Kode Etik Profesional. Jika suatu kesalahan terjadi, bidan melaporkannya dan memulai perawatan untuk mencegah trauma lebih lanjut. Tanggung gugat memicu evaluasi efektivitas bidan dalam praktik. Tanggung gugat professional memiliki tujuan sebagai berikut:

- 1) Untuk mengevaluasi praktisi professional baru dan mengkaji ulang yang telah ada

- 2) Untuk mempertahankan standar perawatan kesehatan
- 3) Untuk memudahkan refleksi pribadi, pemikiran etis dan pertumbuhan pribadi pada pihak professional perawatan kesehatan
- 4) Untuk memberikan dasar pengambilan keputusan etis

Untuk dapat bertanggung gugat, bidan melakukan praktik dalam kode profesi. Tanggung gugat membutuhkan evaluasi kinerja bidan dalam memberikan perawatan kesehatan. *Joint commission on accreditation of healthcare organization* (JCAHO) telah merekomendasikan penetapan standar pemberian asuhan kebidanan. Standar tersebut di kembangkan oleh ahli klinis, memberikan struktur dasar di mana asuhan kebidanan secara objektif di ukur. Standar tersebut tidak membatasi kebutuhan rencana perawatan individu, bahkan bidan justru memasukkan standar tersebut ke dalam rencana kebidanan untuk setiap pasien. Tanggung gugat dapat di jamin dan di ukur lebih baik ketika kualitas perawatan telah di tetapkan. Sebagian besar institusi menyadari panduan yang di tawarkan berdasarkan standar JCAHO dan ANA (Perri dan porter, 2005).

Jenis atau macam-macam tanggung jawab bidan:

1. Tanggung jawab Bidan terhadap Tuhannya saat merawat klien

Dalam sudut pandang etika Normatif, tanggung jawab perawat yang paling utama adalah tanggung jawab di hadapan

Tuhannya. Sesungguhnya penglihatan, pendengaran dan hati akan dimintai pertanggungjawabannya di hadapan Tuhan.

2. Tanggung Jawab Bidan terhadap Klien

Dalam memberikan pelayanan keperawatan kepada individu, keluarga, atau komunitas, bidan sangat memerlukan etika kebidanan yang merupakan filsafat yang mengarahkan tanggung jawab moral yang mendasar terhadap pelaksanaan praktik kebidanan, dimana inti dari falsafah tersebut adalah hak dan martabat manusia. Untuk memelihara dan meningkatkan kepercayaan masyarakat, diperlukan peraturan tentang hubungan antara bidan dengan masyarakat, yaitu sebagai berikut :

- a) Bidan dalam melaksanakan pengabdian, senantiasa berpedoman pada tanggung jawab yang bersumber dari adanya kebutuhan terhadap keperawatan individu, keluarga, dan masyarakat.
- b) Bidan dalam melaksanakan pengabdian dibidang keperawatan, memelihara suasana lingkungan yang menghormati nilai-nilai budaya, adapt istiadat dan kelangsungan hidup beragama dari individu, keluarga, dan masyarakat.
- c) Bidan dalam melaksanakan kewajibannya terhadap individu, keluarga, dan masyarakat, senantiasa diladasi rasa tulus ikhlas sesuai dengan martabat dan tradisi luhur keperawatan.

- d) Bidan menjalin hubungan kerjasama dengan individu, keluarga, dan masyarakat, khususnya dalam mengambil prakarsa dan mengadakan upaya kesehatan, serta upaya kesejahteraan pada umumnya sebagai bagian dari tugas dan kewajiban bagi kepentingan masyarakat.

3. Tanggung Jawab Bidan terhadap Tugas

- a) Bidan memelihara mutu pelayanan keperawatan yang tinggi disertai kejujuran profesional dalam menerapkan pengetahuan serta keterampilan keperawatan sesuai dengan kebutuhan individu, keluarga, dan masyarakat.
- b) Bidan wajib merahasiakan segala sesuatu yang diketahuinya sehubungan dengan tugas yang dipercayakan kepadanya, kecuali jika diperlukan oleh pihak yang berwenang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
- c) Bidan tidak akan menggunakan pengetahuan dan keterampilan kebidanan yang dimilikinya untuk tujuan yang bertentangan dengan norma-norma kemanusiaan.
- d) Bidan dalam menunaikan tugas dan kewajibannya, senantiasa berusaha dengan penuh kesadaran agar tidak terpengaruh oleh pertimbangan kebangsaan, kesukuan, warna kulit, umur, jenis kelamin, aliran politik, agama yang dianut, dan kedudukan sosial.

- e) Bidan mengutamakan perlindungan dan keselamatan pasien atau klien dalam melaksanakan tugas keawatannya, serta matang dalam mempertimbangkan kemampuan jika menerima atau mengalih-tugaskan tanggung jawab yang ada hubungannya dengan kebidanan.

4. Tanggung Jawab Bidan terhadap Sejawat

Tanggung jawab bidan terhadap sesama bidan dan profesi kesehatan lain adalah sebagai berikut :

- a) Bidan memelihara hubungan baik antar sesama perawat dan tenaga kesehatan lainnya, baik dalam memelihara keserasian suasana lingkungan kerja maupun dalam mencapai tujuan pelayanan kesehatan secara menyeluruh.
- b) Bidan menyebarluaskan pengetahuan, keterampilan, dan pengalamannya kepada sesama perawat, serta menerima pengetahuan dan pengalaman dari profesi dalam rangka meningkatkan kemampuan dalam bidang keperawatan.

5. Tanggung Jawab Bidan terhadap Profesi

- a) Bidan berupaya meningkatkan kemampuan profesionalnya secara sendiri-sendiri dan bersama-sama dengan jalan menambah ilmu pengetahuan, keterampilan, dan pengalaman yang bermanfaat bagi perkembangan keperawatan.
- b) Bidan menjunjung tinggi nama baik profesi keperawatan dengan menunjukkan perilaku dan sifat-sifat pribadi yang luhur.

- c) Bidan berperan dalam menentukan pembakuan pendidikan dan pelayanan keperawatan, serta menerapkannya dalam kegiatan pelayanan dan pendidikan keperawatan.
- d) Bidan secara bersama-sama membina dan memelihara mutu organisasi profesi keperawatan sebagai sarana pengabdianya.

6. Tanggung Jawab Bidan terhadap Negara

- a) Bidan melaksanakan ketentuan-ketentuan sebagai kebijaksanaan yang telah digariskan oleh pemerintah dalam bidang kesehatan dan keperawatan.
- b) Bidan berperan secara aktif dalam menyumbangkan pikiran kepada pemerintah dalam meningkatkan pelayanan kesehatan dan keperawatan kepada masyarakat.

C. Kewenangan, Standar Profesi, Hak Dan Kewajiban Menurut Undang-Undang Dan Permenkes

1. Kewenangan bidan menurut UU No. 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan dan Permenkes No. 1464/Menkes/X/2010 tentang Izin Penyelenggaraan Praktek Bidan dan Kewenangan Bidan

Undang-Undang kesehatan yang baru ini mendefinisikan Tenaga Kesehatan sebagai 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.

Tenaga kesehatan dikelompokkan ke dalam tenaga medis (dokter, dokter gigi, dokter spesialis dan dokter gigi spesialis), tenaga psikologis klinis, tenaga keperawatan, tenaga kebidanan, tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan masyarakat, tenaga kesehatan lingkungan, tenaga gizi, tenaga keterampilan fisik, tenaga keteknisan medis, tenaga teknik biomedika, tenaga kesehatan tradisional, dan tenaga kesehatan lain.

Tenaga Kebidanan yaitu bidan baik yang bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau bidan yang diberikan tugas khusus, mereka sama-sama memiliki tugas sebagai tenaga kesehatan yang memiliki hak dan kewajiban sebagai tenaga kesehatan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 57, Pasal 58 dan Pasal 59.

Kewenangan bidan sebagaimana tercantum dalam Pasal 62 ayat 1 mengatakan bahwa Tenaga kesehatan dalam menjalankan praktek harus dilakukan sesuai dengan kewenangan yang didasarkan pada kompetensi yang dimilikinya. Menurut penjelasan Pasal 62 ayat (1) huruf c UU Tenaga Kesehatan, yang dimaksud dengan “kewenangan berdasarkan kompetensinya” 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, pelayanan kesehatan reproduksi dan Keluarga Berencana.

Adapun mengenai kewenangan Bidan diatur dalam Permenkes No.1464/Menkes/X/Per/2010 tentang Izin Penyelenggaraan Praktek Bidan dan Kewenangan Bidan. Wewenang bidan dalam menjalankan praktik 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 luka 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. pemberian uterotonika pada manajemen aktif kala tiga dan postpartum;
- h. penyuluhan dan konseling;
- i. bimbingan pada kelompok ibu hamil;
- j. pemberian surat keterangan kematian; dan
- k. 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, injeksi Vitamin K 1, 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 anak pra sekolah;
- f. pemberian konseling dan penyuluhan;
- g. pemberian surat keterangan kelahiran; dan
- 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 (Pasal 13 ayat (1) huruf a Permenkes 1464/2010).

2. Standar Pelayanan Kebidanan

Untuk menjamin terselenggaranya pelayanan kesehatan yang bermutu, ditetapkan standarisasi institusi kesehatan, izin penyelenggaraan pelayanan kesehatan diberikan pada institusi kesehatan yang

memenuhi standar yang telah ditetapkan. Dengan adanya ketentuan tentang standarisasi, dengan demikian ruang lingkup standar pelayanan kebidanan meliputi 24 standar.

a. Standar Pelayanan Umum (2 standar)

1) Standar 1 : Persiapan untuk Kehidupan Keluarga Sehat

Bidan memberikan penyuluhan dan nasehat kepada perorangan, keluarga dan masyarakat terhadap segala hal yang berkaitan dengan kehamilan, termasuk penyuluhan kesehatan umum, gizi, keluarga berencana, kesiapan dalam menghadapi kehamilan dan menjadi calon orang tua, menghindari kebiasaan yang tidak baik dan mendukung kebiasaan yang baik.

2) Standar 2 : Pencatatan dan Pelaporan

Bidan melakukan pencatatan semua kegiatan yang dilakukannya, yaitu registrasi. Semua ibu hamil di wilayah kerja, rincian pelayanan yang diberikan kepada setiap ibu hamil/bersalin/nifas dan bayi baru lahir, semua kunjungan rumah dan penyuluhan kepada masyarakat. Di samping itu bidan hendaknya mengikutsertakan kader untuk mencatat semua ibu hamil dan meninjau upaya masyarakat yang berkaitan dengan ibu hamil dan bayi baru lahir. Bidan meninjau secara teratur catatan tersebut untuk menilai kinerja dan penyusunan rencana kegiatan untuk meningkatkan pelayanannya.

b. Standar Pelayanan Antenatal (6 standar)

1) Standar 3 : Identifikasi Ibu Hamil

Bidan melakukan kunjungan rumah dan berinteraksi dengan masyarakat secara berkala untuk memberikan penyuluhan dan memotivasi ibu, suami, dan anggota keluarganya agar mendorong ibu untuk memeriksakan kehamilannya sejak dini dan secara teratur

2) Standar 4 : Pemeriksaan dan Pemantauan Antenatal

Bidan memberikan sedikitnya 4x pelayanan antenatal. Pemeriksaan meliputi anamnesis dan pemantauan ibu janin dengan seksama untuk menilai apakah perkembangan berlangsung normal. Bidan juga harus mengenali kehamilan risti/ kelainan, khususnya anemia, kurang gizi, hipertensi, PMS, infeksi HIV, memberikan pelayanan imunisasi, nasehat dan penyuluhan kesehatan serta tugas terkait lainnya yang diberikan oleh puskesmas. Mereka harus mencatat data yang tepat pada setiap kunjungan. Bila ditemukan kelainan, mereka harus mampu mengambil tindakan yang diperlukan dan merujuknya untuk tindakan selanjutnya.

3) Standar 5 : Palpasi dan Abdominal

Bidan melakukan pemeriksaan abdominal dan melakukan palpasi untuk memperkirakan usia kehamilan; serta bila kehamilan bertambah memeriksa posisi, bagian terendah janin dan masuknya

kepala janin kedalam rongga panggul, untuk mencari kelainan dan melakukan rujukan tepat waktu.

4) Standar 6 : Pengelolaan Anemia pada Kehamilan

Bidan melakukan tindakan pencegahan, penemuan, penanganan dan rujukan semua kasus anemia pada kehamilan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

5) Standar 7 : Pengelolaan Dini Hipertensi pada Kehamilan

Bidan menemukan secara dini setiap kenaikan tekanan darah pada kehamilan dan mengenal tanda serta gejala preeklampsia lainnya, serta mengambil tindakan yang tepat dan merujuknya.

6) Standar 8 : Persiapan Persalinan

Bidan memberikan saran yang tepat kepada ibu hamil, suami serta keluarganya pada trimester ketiga, untu memastikan bahwa persiapan persalinan yang bersih dan aman serta suasana yang menyenangkan akan direncanakan dengan baik, disamping persiapan transportasi dan biaya untuk merujuk, bila tiba-tiba terjadi keadaan gawat darurat. Bidan hendaknya melakukan kunjungan rumah untuk hal ini.

c. Standar Pertolongan Persalinan (4 standar)

1) Standar 9 : Asuhan Persalinan Kala I

Bidan menilai secara tepat bahwa persalian sudah mulai, kemudian memberikan asuhan dan pemantauan yang memadai,

dengan memperhatikan kebutuhan klien, selama proses persalinan berlangsung.

2) Standar 10 : Persalinan Kala II yang Aman

Bidan melakukan pertolongan persalinan yang aman, dengan sikap sopan dan penghargaan terhadap klien serta memperhatikan tradisi setempat

3) Standar 11 : Penatalaksanaan Aktif Persalinan Kala III

Bidan melakukan penegangan tali pusat dengan benar untuk membantu pengeluaran plasenta dan selaput ketuban secara lengkap

4) Standar 12 : Penanganan Kala II dengan Gawat Janin melalui Episiotomi

Bidan mengenali secara tepat tanda-tanda gawat janin pada kala II yang lama, dan segera melakukan episiotomi dengan aman untuk memperlancar persalinan, diikuti dengan penjahitan perineum.

d. Standar Pelayanan Nifas (3 standar)

1) Standar 13 : Perawatan Bayi Baru Lahir

Bidan memeriksa dan menilai bayi baru lahir untuk memastikan pernafasan spontan mencegah hipoksia sekunder, menemukan kelainan, dan melakukan tindakan atau merujuk sesuai dengan kebutuhan. Bidan juga harus mencegah atau menangani hipotermia.

2) Standar 14 : Penanganan pada Dua Jam Pertama Setelah Persalinan

Bidan melakukan pemantauan ibu dan bayi terhadap terjadinya komplikasi dalam dua jam setelah persalinan, serta melakukan tindakan yang diperlukan. Di samping itu, bidan memberikan penjelasan tentang hal-hal yang mempercepat pulihnya kesehatan ibu, dan membantu ibu untuk memulai pemberian ASI.

3) Standar 15 : Pelayanan bagi Ibu dan Bayi pada Masa Nifas

Bidan memberikan pelayanan selama masa nifas melalui kunjungan rumah pada hari ketiga, minggu kedua dan minggu keenam setelah persalinan, untuk membantu proses pemulihan ibu dan bayi melalui penanganan tali pusat yang benar, penemuan dini penanganan atau rujukan komplikasi yang mungkin terjadi pada masa nifas, serta memberikan penjelasan tentang kesehatan secara umum, kebersihan perorangan, makanan bergizi, perawatan bayi baru lahir, pemberian ASI, imunisasi dan KB.

e. Standar Penanganan Kegawatdaruratan Obstetri-Neonatal
(9 standar)

1) Standar 16 : Penanganan Perdarahan dalam Kehamilan pada Trimester III

Bidan mengenali secara tepat tanda dan gejala perdarahan pada kehamilan, serta melakukan pertolongan pertama dan merujuknya.

2) Standar 17 : Penanganan Kegawatan dan Eklampsia

Bidan mengenali secara tepat tanda dan gejala eklampsia mengancam, serta merujuk dan/atau memberikan pertolongan pertama

3) Standar 18 : Penanganan Kegawatan pada Partus Lama/Macet

Bidan mengenali secara tepat tanda dan gejala partus lama/macet serta melakukan penanganan yang memadai dan tepat waktu atau merujuknya

4) Standar 19 : Persalinan dengan Penggunaan Vakum Ekstraktor

Bidan mengenali kapan diperlukan ekstraksi vakum, melakukannya dengan benar dalam memberikan pertolongan persalinan dengan memastikan keamanannya bagi ibu dan janin/bayinya.

5) Standar 20 : Penanganan Retensio Plasenta

Bidan mampu mengenali retensio plasenta, dan memberikan pertolongan pertama termasuk plasenta manual dan penanganan perdarahan, sesuai dengan kebutuhan.

6) Standar 21 : Penanganan Perdarahan Post Partum Primer

Bidan mampu mengenali perdarahan yang berlebihan dalam 24 jam pertama setelah persalinan (perdarahan post partum primer) dan segera melakukan pertolongan pertama untuk mengendalikan perdarahan.

7) Standar 22 : Penanganan Perdarahan Post Partum Sekunder

Bidan mampu mengenali secara tepat dan dini tanda serta gejala perdarahan post partum sekunder, dan melakukan pertolongan pertama untuk penyelamatan jiwa ibu, atau merujuknya.

8) Standar 23 : Penanganan Sepsis Puerperalis

Bidan mampu mengamati secara tepat tanda dan gejala sepsis puerperalis, serta melakukan pertolongan pertama atau merujuknya.

9) Standar 24 : Penanganan Asfiksia Neonatorum

Bidan mampu mengenali dengan tepat bayi baru lahir dengan asfiksia, serta melakukan resusitasi, mengusahakan bantuan medis yang diperlukan dan memberikan perawatan lanjutan.

Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomer 1464/Menkes/Per/X/2010 Bab 1 Pasal 6 yang berbunyi “Standar adalah pedoman yang harus di gunakan sebagai petunjuk dalam menjalankan profesi yang meliputi standar pelayanan, standar profesi dan standar operasional prosedur” dan pasal 18 ayat 1 (g) yang berbunyi “mematuhi standar”.

3. Kode Etik Kebidanan

a. Definisi

Kode etik adalah norma-norma yang harus diindahkan oleh setiap profesi di dalam melaksanakan tugas profesinya dan di dalam hidupnya di masyarakat.⁴¹

Kode Etik juga merupakan pola aturan, tata cara, tanda, pedoman etis dalam melakukan suatu kegiatan atau pekerjaan. Kode etik merupakan pola aturan atau tata cara sebagai pedoman berperilaku. Tujuan kode etik agar profesional memberikan jasa sebaik-baiknya kepada pemakai atau nasabahnya. Adanya kode etik akan melindungi perbuatan yang tidak profesional

Kode etik juga di artikan sebagai suatu ciri profesi yang bersumber dari nilai-nilai internal dan eksternal suatu disiplin ilmu dan merupakan pengetahuan yang komprehensif suatu profesi yang memberikan tuntunan bagi anggota bidan dalam melaksanakan pengabdianya. Profesi adalah *moral community* (masyarakat moral) yang memiliki cita-cita dan nilai bersama.

b. Tujuan

1) Menjunjung tinggi martabat dan citra profesi

Dalam hal ini semua anggota profesi kebidanan yang akan menjunjung tinggi martabatnya, oleh karena itu setiap kode etik

⁴¹ Wahyuningsih, 2008

suatu profesi akan melarang berbagai bentuk tindakan yang dapat mencemarkan nama baik profesinya tersebut.

2) Menjaga dan memelihara kesejahteraan para anggotanya

Yang di maksud dengan kesejahteraan disini adalah kesejahteraan material dan spiritual dari anggota profesi tersebut. Kode etik juga menciptakan peraturan-peraturan yang di tujukan kepada pembahasan tingkah laku yang tidak pantas di lakukan oleh seorang bidan.

3) Meningkatkan pengabdian para anggota profesi

Dalam hal ini profesi dengan mudah mengetahui tugas dan tanggung jawab pengabdian profesinya. Oleh karena itu dalam kode etik merumuskan ketentuan-ketentuan yang perlu dilakukan oleh para anggota profesi dalam menjalankan tugasnya.

4) Meningkatkan mutu profesi

Dengan adanya kode etik ini dapat memelihara dan meningkatkan mutu profesi dalam menjalankan pengabdianya.

5) Dimensi kode etik

- a) Anggota profesi dan klien
- b) Anggota profesi dan system
- c) Anggota profesi dan profesi baru
- d) Semua anggota profesi

6) Prinsip kode etik

- a) Menghargai otonomi

- b) Melakukan tindakan yang benar
- c) Mencegah tindakan yang dapat merugikan
- d) Memperlakukan manusia secara adil
- e) Menjelaskan dengan benar
- f) Menepati janji yang telah disepakati
- g) Menjaga kerahasiaan

Bidan merupakan salah satu unsur tenaga medis yang berperan dalam mengurangi angka kematian bayi dan ibu yang melahirkan, baik dalam proses persalinan maupun dalam memberikan penyuluhan atau panduan bagi ibu hamil. Melihat besarnya peranan bidan tersebut, maka haruslah ada pembatasan yang jelas mengenai hak dan kewajiban dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan bidan tersebut. Maka, dibuatlah Kode Etik bidan, dimana kode etik tersebut merupakan suatu pernyataan komprehensif dan profesi yang memberikan tuntutan bagi anggota untuk melaksanakan praktek profesinya, baik yang berhubungan dengan klien sebagai individu, keluarga, masyarakat, maupun terhadap teman sejawat, profesi dan diri sendiri, sebagai kontrol kualitas dalam praktek kebidanan.

Kode Etik adalah norma-norma yang harus diindahkan oleh setiap anggota profesi yang bersangkutan di dalam melaksanakan tugas profesinya dan dalam hidupnya di masyarakat. Dalam Rapat Kerja Nasional Ikatan Bidan Indonesia Tahun 1991 secara umum kode etik tersebut berisi 7 bab yang dapat dibedakan menjadi tujuh bagian, yaitu:

- 1) Kewajiban Bidan terhadap klien dan masyarakat
- 2) Kewajiban bidan terhadap tugasnya
- 3) Kewajiban bidan terhadap teman sejawat dan tenaga kesehatan lainnya
- 4) Kewajiban bidan terhadap profesinya
- 5) Kewajiban bidan terhadap diri sendiri
- 6) Kewajiban bidan terhadap pemerintah, nusa bangsa dan tanah air
- 7) Penutup

Sesuai keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 369/Menkes/SK/III/2007 Tentang standar profesi bidan, di dalamnya terdapat kode etik bidan Indonesia. Deskripsi kode etik bidan Indonesia adalah merupakan suatu ciri profesi yang bersumber dari nilai-nilai internal suatu disiplin ilmu disiplin ilmu dan merupakan pernyataan komprehensif profesi bidan yang memberikan tuntutan bagi anggota dalam melaksanakan tugasnya perofesinya. Kode etik profesi bidan juga merupakan suatu pedoman dalam tata cara dan keselarasan dalam melaksanakan pelayanan kebidanan.

4. Sanksi Terhadap Bidan yang Melanggar Undang – undang, Peraturan Pemerintah dan Kode Etik Kebidanan

- a. Pelanggaran Undang-Undang Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan

Dalam Undang-Undang Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan (UU Tenaga Kesehatan) terbaru, tenaga kebidanan adalah salah satu jenis tenaga kesehatan. Jenis tenaga kesehatan di kelompok tenaga kebidanan ini adalah bidan. (Pasal 11 ayat (1) dan (5) UU Tenaga Kesehatan).

Sebagai salah satu tenaga kesehatan, bidan dalam menjalankan praktik harus sesuai dengan kewenangan yang didasarkan pada kompetensi yang dimilikinya (lihat 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 ini dijatuhkan jika bidan yang bersangkutan dalam menjalankan praktiknya tidak sesuai dengan

kompetensi yang dimilikinya. Dengan kata lain, jika memang memberikan obat atau suntikan bukanlah kompetensi yang dimilikinya, maka sanksi yang berlaku padanya adalah sanksi administratif bukan sanksi pidana.

Akan tetapi, apabila ternyata pertolongan persalinan 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 (lihat Pasal 84 UU Tenaga Kesehatan).

Pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh bidan atau perawat dilakukan di luar 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 dimaksud dengan 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 pertolongan persalinan itu di luar wewenang bidan atau perawat namun mereka diberikan pelimpahan itu, maka hal tersebut tidaklah dilarang. Namun dengan ketentuan (lihat Pasal 65 ayat (3) UU Tenaga Kesehatan):

- 1) Tindakan yang dilimpahkan termasuk dalam kemampuan dan keterampilan yang telah dimiliki oleh penerima pelimpahan;
- 2) Pelaksanaan tindakan yang dilimpahkan tetap di bawah pengawasan pemberi pelimpahan;
- 3) Pemberi pelimpahan tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilimpahkan sepanjang pelaksanaan tindakan sesuai dengan pelimpahan yang diberikan; dan
- 4) Tindakan yang dilimpahkan tidak termasuk pengambilan keputusan sebagai dasar pelaksanaan tindakan.

Mengenai tenaga kesehatan (bidan dan perawat) 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.

- b. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1464/Menkes/Per/X/2010 Tahun 2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan

Dalam peraturan yang lebih khusus lagi dikatakan bahwa bidan adalah seorang perempuan yang lulus dari pendidikan bidan yang telah teregistrasi sesuai ketentuan peraturan perundangan-undangan. Demikian yang disebut dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1464/Menkes/Per/X/2010 Tahun 2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan.

Bidan dapat menjalankan praktik mandiri dan/atau bekerja di fasilitas pelayanan kesehatan (Pasal 2 ayat (1) Permenkes 1464/2010). Dalam menjalankan praktik-praktik bidan, tentunya bidan yang bersangkutan harus memiliki izin, yaitu Surat Izin Praktik Bidan (SIPB) untuk bidan yang menjalankan praktiknya 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 praktik adalah memberikan pelayanan yang meliputi (Pasal 9 Permenkes 1464/2010):

- 1) pelayanan kesehatan ibu;
- 2) pelayanan kesehatan anak; dan
- 3) pelayanan kesehatan reproduksi perempuan dan keluarga berencana.

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

- 1) episiotomi;
- 2) penjahitan luka jalan lahir tingkat I dan II;
- 3) penanganan kegawat-daruratan, dilanjutkan dengan perujukan;
- 4) pemberian tablet Fe pada ibu hamil;
- 5) pemberian vitamin A dosis tinggi pada ibu nifas;
- 6) fasilitasi/bimbingan inisiasi menyusui dini dan promosi air susu ibu eksklusif;
- 7) pemberian uterotonika pada manajemen aktif kala tiga dan postpartum;
- 8) penyuluhan dan konseling;
- 9) bimbingan pada kelompok ibu hamil;
- 10) pemberian surat keterangan kematian; dan
- 11) pemberian surat keterangan cuti bersalin.

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

- 1) melakukan asuhan bayi baru lahir normal termasuk resusitasi, pencegahan hipotermi, inisiasi menyusui dini, injeksi Vitamin K₁, perawatan bayi baru lahir pada masa neonatal (0 - 28 hari), dan perawatan tali pusat;
- 2) penanganan hipotermi pada bayi baru lahir dan segera merujuk;
- 3) penanganan kegawat-daruratan, dilanjutkan dengan perujukan;
- 4) pemberian imunisasi rutin sesuai program pemerintah;
- 5) pemantauan tumbuh kembang bayi, anak balita dan anak pra sekolah;
- 6) pemberian konseling dan penyuluhan;
- 7) pemberian surat keterangan kelahiran; dan
- 8) 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 (Pasal 13 ayat (1) huruf a Permenkes 1464/2010).

Melihat pada kewenangan bidan di atas, ada kewenangan yang memungkinkan bidan untuk melakukan suntikan kepada pasien.

Melihat pada ketentuan di atas, sehubungan dengan pertolongan persalinan dengan vakum ekstraksi oleh bidan, dapat dilihat bahwa sanksi pidana akan diberikan kepada bidan jika tindakan yang dilakukannya kepada pasien merupakan suatu kelalaian berat yang mengakibatkan luka berat atau kematian kepada pasien.

c. Penyimpangan Kode Etik Kebidanan

Kode etik diharapkan mampu menjadi sebuah pedoman yang nyata bagi para bidan dalam menjalankan tugasnya. Tapi pada kenyataannya para bidan masih banyak yang melakukan pelanggaran terhadap kode etiknya sendiri dalam pemberian pelayanan terhadap masyarakat.

Bidan yang menolong persalinan banyak melakukan penyimpangan pelayanan kebidanan yang tidak seharusnya dilakukan oleh bidan seperti teknik kristeller, episiotomy yang terlalu lebar, bayi meninggal, perdarahan karena robekan uterus dan akhirnya dirujuk dan dilakukan tindakan histerektomi. Mestinya bidan sudah mempunyai ketrampilan dalam pertolongan persalinan sehingga penyimpangan-penyimpangan ini tidak terjadi sebelum melakukan pertolongan bidan juga harus melihat penapisan awal terlebih dahulu apakah pasien ini beresiko, bila menemukan pasien ini beresiko mestinya bidan tersebut melakukan rujukan terencana.

Bentuk dari pelanggaran ini bermacam-macam. Seperti pemberian pelayanan yang tidak sesuai dengan kewenangan bidan yang telah diatur dalam Permenkes Nomor 1464/Menkes/Per/X/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan.

Contoh pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh bidan adalah penanganan kasus kelahiran sungsang, melakukan aborsi, menolong partus patologis dan yang lainnya. Untuk kasus kelahiran sungsang jika bidan melakukan pertolongan sendiri maka bertentangan dengan:

- 1) Undang-Undang Kesehatan Pasal 5 Ayat (2) yang menyatakan bahwa “Setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman”.
- 2) Permenkes RI tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan Pada Pasal 10 point (d) disebutkan bahwa “Pelayanan kebidanan kepada ibu meliputi pertolongan persalinan normal”.

Setiap penyimpangan baik itu disengaja atau tidak, akan tetap di audit oleh dewan audit khusus yang telah dibentuk oleh organisasi bidan atau dinas kesehatan di kabupaten tersebut. Dan bila terbukti melakukan pelanggaran atau penyimpangan maka bidan tersebut akan mendapat sanksi yang tegas, supaya bidan tetap bekerja sesuai kewenangannya. Sanksi adalah imbalan negatif, imbalan yang berupa pembebanan atau penderitaan yang ditentukan oleh hukum aturan yang berlaku. Sanksi berlaku bagi bidan yang melanggar kode etik dan

hak/kewajiban bidan yang telah diatur oleh organisasi profesi. Bagi bidan yang melaksanakan pelayanan kebidanan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku maka akan diberikan sanksi sesuai dengan Permenkes RI No. 1464/Menkes/PER/X/2010 tentang izin dan penyelenggaraan praktik bidan.

Sanksi yang diberikan kepada bidan bisa berupa pencabutan ijin praktek bidan, pencabutan SIPB sementara, atau bisa juga berupa denda. Selain itu bidan juga bisa mendapat sanksi hukuman penjara jika melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.

Apabila seorang bidan melakukan pelanggaran kode etik maka penyelesaian atas hal tersebut dilakukan oleh wadah profesi bidan yaitu IBI. Dan pemberian sanksi dilakukan berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku di dalam organisasi IBI tersebut. Sedangkan apabila seorang bidan melakukan pelanggaran yuridis dan dihadapkan ke muka pengadilan. Maka IBI melalui MPA dan MPEB wajib melakukan penilaian apakah bidan tersebut telah benar-benar melakukan kesalahan. Apabila menurut penilaian MPA dan MPEB kesalahan atau kelalaian tersebut terjadi bukan karena kesalahan atau kelalaian bidan, dan bidan tersebut telah melakukan tugasnya sesuai dengan standar profesi, maka IBI melalui MPA wajib memberikan bantuan hukum kepada bidan tersebut dalam menghadapi tuntutan atau gugatan di pengadilan

D. Vakum Ekstraksi Sebagai Bentuk Pertolongan Pada Persalinan

1. Pengertian Vakum Ekstraksi

Ekstraksi vakum adalah suatu persalinan buatan, janin dilahirkan dengan ekstraksi tenaga negative (vacuum) di kepalanya.⁴²

Ekstraksi vacuum adalah tindakan obstetric yang bertujuan untuk mempercepat kala pengeluaran dengan sinergi tenaga mendedan ibu dan ekstraksi pada bayi.⁴³

Ekstraksi vacuum adalah suatu persalinan buatan dimana janin dilahirkan dengan ekstraksi tenaga negative (vacuum) di kepalanya.⁴⁴

Vacuum ekstraksi adalah tindakan obstetric yang bertujuan untuk mempercepat kala pengeluaran dengan sinergi tenaga mendedan ibu dan ekstraksi pada bayi.⁴⁵

Vacuum ekstraksi adalah tindakan obstetric yang bertujuan untuk mempercepat kala pengeluaran dengan sinergi ibu dan ekstraksi pada bayi.⁴⁶

Ekstraksi vacuum adalah suatu persalinan buatan dengan prinsip antara kepala janin dan alat penarik mengikuti gerakan alat vacuum ekstraktor.⁴⁷

⁴² Kapita Selektta Kedokteran Jilid 1, 2001 : 331.

⁴³ Buku Acuan Nasional Pelayanan Kesehatan Maternal dan Neonatal. 2007 : 495.

⁴⁴ Kapita Selektta, 2001.

⁴⁵ Buku Acuan Nasional Pelayanan Kesehatan Maternal dan Neonatal, 2007.

⁴⁶ Saifuddin, Buku Acuan Nasional Pelayanan Kesehatan Maternal dan Neonatal, Jakarta : YBP-SP 2001 : 301

⁴⁷ Sarwono. *Buku Acuan Nasional Pelayanan Kesehatan Maternal dan Neonatal*. Jakarta: PT Bina Pustaka, 2007

Ekstraktor vacuum adalah alat yang menggunakan daya hampa udara (tekanan negatif) untuk melahirkan bayi dengan tarikan pada kepala. Prinsip dari cara ini adalah mengadakan suatu vakum (tekanan negatif) melalui suatu cup pada kepala bayi, dengan demikian akan timbul caput secara artificial dan cup akan melekat erat pada kepala bayi. Penurunan tekanan harus diatur perlahan-lahan untuk menghindarkan kerusakan pada kulit kepala, mencegah timbulnya perdarahan pada otak bayi dan supaya timbul caput succedaneum. Jadi, prinsip kerja vakum ekstraksi yaitu membuat caput succedaneum artificial dengan cara memberikan tekanan negative pada kulit kepala janin melalui alat ekstraktor vakum. dan caput ini akan hilang dalam beberapa hari.

2. Indikasi Dilakukan Vakum Ekstraksi

a. Indikasi pada ibu

- 1) Ibu dengan penyakit jantung
- 2) Cedera atau gangguan paru
- 3) Penyakit neurologis tertentu
- 4) Ibu kelelahan
- 5) Persalinan kala 2 yang berkepanjangan

b. Indikasi janin

- 1) Prolap tali pusat
- 2) Pemisahan plasenta premature
- 3) Pola frekuensi denyut jantung janin yang tidak meyakinkan.

3. Efek Samping dari Tindakan Vakum Ekstraksi

Berikut ini beberapa jenis dan macam efek melahirkan dengan vakum apabila dilakukan oleh tenaga medis yang kurang berpengalaman sebagaimana diolah dari berbagai sumber, yaitu:

a. Luka dan lecet.

Luka dan lecet ringan di permukaan kulit kepala bayi merupakan salah satu resiko ringan yang biasa terjadi akibat penggunaan alat vakum ataupun perlakuan bantuan tarikan yang dilakukan oleh tenaga medis dan bisa diobati dengan obat antiseptik biasa.

b. Caput atau kepala bayi lonjong.

Kepala bayi yang lonjong bisa diakibatkan oleh tekanan negatif vakum yang berfungsi sebagai penarik kepala bayi agar mudah dilakukan bantuan penarikan. Namun kepala bayi yang lonjong ini bisa kembali ke bentuk aslinya. Faktanya, pada beberapa persalinan normal kepala bayi juga bisa saja menjadi lonjong yang disebabkan oleh lamanya persalinan, bukaan persalinan kecil sedangkan kekuatan mengejan besar atau ketuban pecah di awal.

c. Jalan lahir

Perlukaan yang lebih luas ataupun perdarahan di jalan lahir bisa saja terjadi akibat proses penarikan kepala yang tidak seirama dengan proses mengejan, pinggul yang sempit, ukuran janin yang terlalu besar ataupun bukaan jalan lahir yang terlalu sempit.

d. Perdarahan area kepala

Terjadinya resiko perdarahan dibawah kulit kepala atau yang biasa disebut cephalohematom ataupun perdarahan di dalam rongga kepala atau yang biasa disebut intrakranial hemorhagi bisa saja terjadi akibat tarikan yang terlalu kuat oleh tenaga medis pada saat calon ibu mengejan. Perdarahan dibawah kulit kepala bisa hilang dengan sendirinya dalam kurun waktu beberapa hari sedangkan perdarahan pada rongga kepala harus dilakukan tindakan medis yang ketat dan terencana.

Efek samping dari persalinan dengan dibantu vakum ini adalah terjadi perlukaan yang lebih luas pada jalan lahir, juga pendarahan di jalan lahir. Sedangkan pada bayi, resiko vakum secara umum adalah terjadinya luka atau lecet dikulit kepala. Inipun dapat diobati dengan obat anti septik. Kondisi ini biasanya akan hilang sendiri setelah bayi usia seminggu. Resiko yang lebih berat adalah terjadinya pendarahan diantara tulang-tulang kepala (cephal hematome), juga terjadi pendarahan dalam otak.

Masalah yang bisa terjadi pada penggunaan vakum adalah bila mangkuknya lepas, atau bocor. Selain itu, hal lain yang perlu diperhatikan waktu kita memasang alat vakum adalah tidak boleh ada bagian ibu, misalnya sebagian vagina, yang ikut terjepit, sehingga saat ditarik akan robek. Umumnya, kalau pembukaan sudah lengkap, hal ini tidak terjadi. Bila pada penggunaan forceps tenaga ibu dialihkan sepenuhnya ke tenaga penolong, maka pada penggunaan vakum kita masih butuh tenaga ibu.

Jadi, pada vakum, tarikan dimulai bersama-sama dengan kontraksi sambil ibu mengejan.

Untuk mengurangi risiko yang timbul akibat penggunaan forceps atau vakum, syarat pemasangannya dibuat lebih ketat. Bila dulu dikenal istilah forceps atau vakum tinggi, tengah dan rendah, maka kini yang tengah dan tinggi tidak dilakukan lagi. Jadi, yang sekarang dilakukan adalah forceps atau vakum rendah di mana kepala bayi sudah mau keluar atau sudah kelihatan. Bila dilakukan forceps rendah, tangan dari penolong persalinan bisa memegang kepala bayi lebih baik.

Selain itu, terjadinya robekan pada vagina, bahkan sampai ke mulut rahim, bisa diminimalkan risikonya. Bila dilakukan vakum rendah maka risiko perdarahan di bawah selaput otak, atau bahkan dalam otak, yang disebabkan oleh perbedaan tekanan menjadi lebih kecil. Jadi, sekarang ini syarat-syarat yang harus dipenuhi sudah diperketat, sehingga penggunaan alat bantu persalinan lebih aman, baik untuk ibu maupun bayi.