

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kesehatan merupakan hak asasi manusia yang harus diwujudkan dalam bentuk pemberian berbagai pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat melalui penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang menyeluruh oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat secara terarah, terpadu dan berkesinambungan, adil dan merata, serta aman, berkualitas, dan terjangkau oleh masyarakat. Kesehatan sebagai modal pembangunan memerlukan dukungan dari tenaga kesehatan termasuk bidan dan perawat.¹

Pembangunan kesehatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan telah berhasil meningkatkan status kesehatan masyarakat. Upaya-upaya penyelenggaraan kesehatan senantiasa beriringan dengan fenomena globalisasi dan perkembangan dunia teknologi, mempengaruhi pelaksanaan upaya-upaya penyelenggaraan kesehatan secara menyeluruh. Tenaga kesehatan memberikan kontribusi sebanyak 80% untuk keberhasilan tujuan pembangunan kesehatan. Kinerja sistem kesehatan telah ditunjukkan melalui peningkatan status kesehatan yaitu penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB). Namun perbaikan indikator tersebut belum seperti yang diharapkan.²

¹ Mona., *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia Undang-Undang Keperawatan dan Tenaga Kesehatan*, Penerbit Pustaka Mahardika Bantul Jokjakarta, 2015

² Kementerian Kesehatan., *Rencana Pengembangan Tenaga Kesehatan 2011-2015*, Jakarta, 2011 halaman 2

Indonesia telah melakukan upaya yang jauh lebih baik dalam menurunkan angka kematian pada bayi dan balita, yang merupakan MDG³ keempat. Tahun 1990-an menunjukkan perkembangan tetap dalam menurunkan angka kematian balita, bersama-sama dengan komponen-komponennya, angka kematian bayi dan angka kematian bayi baru lahir. Akan tetapi, dalam beberapa tahun kualitas pelayanan yang kurang optimal di daerah-daerah miskin perkotaan juga merupakan faktor penyebab Angka Kematian Anak terkait dengan kemiskinan.

Lebih dari setengah perempuan di dua puluh provinsi tidak mampu atau tidak bersedia menggunakan jenis fasilitas kesehatan seperti Puskesmas maupun Rumah Sakit, sebagai penggantinya perempuan melahirkan di rumahnya sendiri dan sebahagian lagi melahirkan di praktik bidan dengan fasilitas yang kurang memadai. Hal ini menjadi salah satu masalah yang cukup besar, bila terjadi kegawat daruratan dalam proses persalinan dengan sarana peralatan dan akses ke fasilitas kesehatan tidak terjangkau maka dampak yang akan terjadi adalah peningkatan kesakitan dan kematian bagi ibu dan bayi. Lain halnya bila perempuan yang melahirkan di fasilitas kesehatan memungkinkan untuk memperoleh akses ke pelayanan obstetrik darurat dan perawatan bayi baru lahir

³ *Millennium Development Goals (MDGs)* diterjemahkan menjadi Tujuan Pembangunan Milenium, adalah sebuah paradigma pembangunan global yang dideklarasikan Konferensi Tingkat Tinggi Milenium oleh 189 negara anggota Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) di New York pada bulan September 2000. Adapun 8 tujuan dari MDGs sebagai berikut: memberantas kemiskinan dan kelaparan, mewujudkan pendidikan dasar bagi semua, mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, menurunkan angka kematian balita, meningkatkan kesehatan ibu, memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit menular lainnya, menjamin kelestarian fungsi lingkungan hidup dan mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.

dan segera mendapat pertolongan dan pelayanan walaupun masih ada fasilitas pelayanan kesehatan yang kurang memadai.

Setiap tiga menit, di manapun di Indonesia, satu anak balita meninggal dunia. Selain itu, setiap jam, satu perempuan meninggal dunia ketika melahirkan atau karena sebab-sebab yang berhubungan dengan kehamilan. Peningkatan kesehatan ibu di Indonesia, yang merupakan Tujuan Pembangunan *Milenium Development Goals* (MDGs) kelima, berjalan lambat dalam beberapa tahun terakhir. Rasio kematian ibu, yang diperkirakan sekitar 228 per 100.000 kelahiran hidup, tetap tinggi di atas 200 selama dekade terakhir, meskipun telah dilakukan upaya-upaya untuk meningkatkan pelayanan kesehatan ibu. Hal ini bertentangan dengan negara-negara miskin di sekitar Indonesia yang menunjukkan peningkatan lebih besar pada MDGs kelima.⁴

Pelayanan kebidanan dilaksanakan oleh bidan mulai dari pelayanan kesehatan tingkat primer, sekunder dan tertier. Untuk memberikan pelayanan kebidanan yang berkualitas diperlukan tenaga bidan yang memiliki kemampuan dalam aspek intensitas kognitif tidak hanya level tahu, komprehensif dan aplikasi, tetapi perlu memiliki kemampuan analisis, sintesa dan evaluasi, sehingga mampu berpikir kritis dalam suatu pengambilan keputusan yang tepat serta mampu memahami perasaan klien yang ditangani.

⁴ Bappenas., *Rencana Pembangunan Nasional Jangka Menengah 2015-2019*. Jakarta: Bappenas., 2015

Bidan sebagai pemberi pelayanan harus menjamin pelayanan yang profesional dan akuntabilitas serta aspek legal dalam pelayanan kebidanan. Karena itu bidan harus memiliki pengetahuan dan kompetensi serta memahami tentang hukum yang berhubungan dengan ibu, bayi serta kliennya. Landasan komitmen yang kuat dengan basis hukum dan moral yang baik diperlukan untuk mencapai mutu pelayanan kebidanan yang baik.

Kehidupan masyarakat yang hidup bersama secara teratur dan tertib tersebut dalam perkembangannya semakin lama semakin pudar, tergeser oleh pengaruh perkembangan teknologi dan komunikasi sosial yang semakin kompleks. Pergeseran sosial yang diikuti dengan konflik sosial, konflik budaya dan konflik norma, jelas akan diikuti dengan pelanggaran-pelanggaran norma sosial termasuk norma hukumnya, salah satu bentuk konkrit dari pelanggaran norma tersebut adalah *kejahatan atau crime*.

Sangat penting bagi seorang bidan untuk menyadari segala konsekuensi dari setiap tindakan dan respon yang diberikan kepada kliennya. Setiap tindakan bisa berdampak baik pada dirinya, klien dan karirnya. Bidan merupakan tenaga kesehatan yang telah dipercaya oleh masyarakat. Baik dalam memberikan pelayanan kebidanan maupun dalam hal lainnya yang berkaitan dengan kesehatan di masyarakat. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berdampak pada perubahan pola pikir manusia. Masyarakat semakin kritis sehingga terjadi penguatan tuntutan terhadap mutu pelayanan. Landasan komitmen yang kuat dengan basis hukum dan moral yang baik diperlukan untuk mencapai mutu

pelayanan yang baik. Agar tidak merugikan masyarakat, dalam memberikan pelayanan disamping membekali diri dengan kompetensi yang baik, bidan harus memperhatikan kewenangan dan peraturan yang berlaku.⁵

Saat ini tenaga kesehatan baik dokter, bidan, perawat sebagai subjek hukum, telah mejadi target gugatan atas pelayanan kesehatan yang dinilai merugikan pasien. Setiap orang berhak menuntut ganti rugi terhadap seorang tenaga kesehatan dan/atau penyelenggara kesehatan yang menimbulkan kerugian akibat kesalahan dan kelalaian dalam pelayanan kesehatan yang diterima. Bidan sebagai tenaga kesehatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus memahami hukum.

Dalam pelayanan kebidanan, isu moral merupakan topik penting yang berhubungan dengan benar dan salah dalam kehidupan sehari-hari yang ada kaitannya dengan pelayanan kebidanan. Isu moral juga bisa berkaitan dengan kejadian luar biasa seperti menyangkut perang atau konflik bersenjata. Beberapa isu moral dalam bidan pelayanan kebidanan antara lain: kasus aborsi, sewa rahim, donor ASI, adopsi.⁶

Penyelenggaraan upaya kesehatan harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang bertanggungjawab, yang memiliki etik dan moral yang tinggi, keahlian, dan kewenangan yang secara terus menerus harus ditingkatkan mutunya melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan, sertifikasi, registrasi, perijinan, serta pembinaan, pengawasan, dan pemantauan agar penyelenggaraan upaya kesehatan

⁵ Ikatan Bidan Indonesia Pusat, *Buku Acuan Midwifery Update*. Jakarta, 2016

⁶ *Ibid.*,

memenuhi rasa keadilan dan perikemanusiaan serta sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan.⁷

Perkembangan teknologi moderen dan canggih di bidang kedokteran dan kesehatan, tidak serta merta mencakup pemenuhan kebutuhan pelayanan kesehatan di seluruh wilayah Indonesia. Kuantitas tenaga kesehatan terus membaik, namun kualitas dan penyebaran tenaga kesehatan belum mampu memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan. Regulasi yang mendukung untuk upaya pengembangan tenaga kesehatan masih terbatas.⁸

Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah satu prioritas dari kurun waktu 2010 – 2014. Penetapan pengembangan SDM Kesehatan masih menghadapi masalah tenaga kesehatan baik jumlah, jenis, kualitas maupun distribusinya.⁹ Pelayanan kesehatan di tengah dinamika modernisasi kehidupan masyarakat di Indonesia telah meningkatkan kesadaran hukum di masyarakat yang memacu tenaga kesehatan harus mempersiapkan diri secara maksimal dan proporsional. Tenaga kesehatan merupakan unsur yang sangat strategis dan utama dalam mewujudkan pelayanan kesehatan yang optimal, aman, tertib dan profesional yang berlangsung setiap waktu dan berkesinambungan.¹⁰

⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia No.298, Kesra. *Tenaga Kesehatan. Penyelenggaraan Pengadaan Pendayagunaan.* (penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republic Indonesia Nomor 5607) Undang-undang republik Indonesia Nomor 36 tahun 2014 Tentang Tenaga kesehatan, www.djpp.kemendikham.go.id. 2014, No.298.

⁸ Marius Widjajarta., 2011 *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hak Dan Kewajiban Tenaga Kesehatan.*, Makalah Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia RI.

⁹ Kementerian Kesehatan., Op. Cit 2011-2015, Jakarta, 2011., halaman 2

¹⁰ Kementerian Kesehatan., Op. Cit 2011-2015, Jakarta, 2011., halaman 5

Tenaga kesehatan memiliki peranan penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan yang maksimal kepada masyarakat agar masyarakat mampu untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat sehingga akan terwujud derajat kesehatan yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomi serta sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Undang-Undang Tenaga Kesehatan Nomor 36 Tahun 2014 dijelaskan bahwa salah satu jenis tenaga kesehatan ¹¹ adalah bidan yang memiliki kewenangan tertentu yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1464 tahun 2010 yang diperbaharui dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 tahun 2017 tentang Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan.

Penyelenggaraan upaya kesehatan harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang bertanggung jawab, yang memiliki etik dan moral yang tinggi, keahlian, dan kewenangan yang secara terus-menerus harus ditingkatkan mutunya melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan, sertifikasi, registrasi, perijinan, serta pembinaan, pengawasan, dan pemantauan agar penyelenggaraan upaya kesehatan memenuhi rasa keadilan dan perikemanusiaan serta sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan. Untuk memenuhi hak dan kebutuhan kesehatan setiap individu dan masyarakat, untuk pemerataan pelayanan

¹¹ Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 pasal 11 salah satu jenis tenaga kesehatan urutan ke 5 adalah tenaga kebidanan. Dalam UU sebelumnya, tenaga kebidanan digabungkan dalam kelompok keperawatan.

kesehatan kepada seluruh masyarakat, dan untuk memberikan perlindungan serta kepastian hukum kepada tenaga kesehatan dan masyarakat penerima upaya pelayanan kesehatan, perlu pengaturan mengenai tenaga kesehatan terkait dengan perencanaan kebutuhan, pengadaan, pendayagunaan, pembinaan, dan pengawasan mutu tenaga kesehatan. Ketentuan mengenai tenaga kesehatan masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan belum menampung kebutuhan hukum masyarakat sehingga perlu dibentuk undang-undang tersendiri yang mengatur tenaga kesehatan secara komprehensif.

Ketentuan mengenai tenaga kesehatan masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan belum menampung kebutuhan hukum masyarakat sehingga perlu dibentuk undang-undang tersendiri yang mengatur tenaga kesehatan secara komprehensif.¹² Fenomena sosial di masyarakat ditentukan masyarakat yang membutuhkan pelayanan kesehatan. Keterbatasan warga di bidang ekonomi, pengetahuan menyebabkan masyarakat berobat ke bidan untuk penyakit-penyakit lainnya, yang sebenarnya bukan wewenang bidan. Bidan tidak kuasa menolak kehadiran pasien karena keadaan ini sudah menjadi kebiasaan yang sudah berlangsung lama dan terus menerus terjadi bahkan walaupun di wilayah tersebut sudah ada Puskesmas dan Praktik dokter 24 jam. Tidak jarang di praktik kebidanan mandiri, bidan mengobati laki-laki yang meminta pertolongan pada saat praktik mandiri.¹³

¹² Kementerian Kesehatan., Op. Cit 2011-2015, Jakarta., 2015

¹³ Marius Widjajarta., Op. Cit.2011., halaman 12

Untuk mencapai kemakmuran dan meningkatkan kesehatan masyarakat, pemerintah dalam berbagai regulasi dan kebijakan telah berusaha membuat peraturan-peraturan yang berkaitan dengan masalah kesehatan. Masalah kesehatan tidak hanya dikaitkan dengan persoalan memberikan pelayanan kesehatan yang baik kepada masyarakat, namun pengaturan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap tenaga kesehatan atau orang yang melibatkan diri secara langsung untuk memberikan jasa sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya dalam pemberian perlindungan hukum bagi setiap tenaga kesehatan.¹⁴

Tenaga kebidanan merupakan potensi besar bagi sumber daya manusia kesehatan, namun eksistensinya belum didukung oleh peraturan perundang-undangan secara komprehensif. Untuk memenuhi hak dan kebutuhan kesehatan setiap individu dan masyarakat, untuk pemerataan pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat, dan untuk memberikan perlindungan serta kepastian hukum kepada tenaga kesehatan dan masyarakat penerima upaya pelayanan kesehatan, perlu pengaturan mengenai tenaga kesehatan terkait dengan perencanaan kebutuhan, pengadaan, pendayagunaan, pembinaan, dan pengawasan mutu tenaga kesehatan.

Saat ini tenaga kesehatan baik dokter, bidan maupun perawat sebagai objek hukum telah dijadikan target gugatan atas pelayanan kesehatan yang dinilai merugikan pasien. Setiap orang berhak menuntut rugi terhadap seorang tenaga kesehatan, dan penyelenggara kesehatan yang menimbulkan kerugian akibat

¹⁴ Sofian Hadi., *Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kesehatan Dalam Melaksanakan Tugas dan Profesinya*, Fakultas Hukum Universitas Mataram. 2013

kesalahan atau kelalaian dalam pelayanan kesehatan yang diterimanya. Bidan dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat harus paham tentang etika dan hukum.¹⁵

Dalam menjalankan praktiknya, bidan harus melengkapi sarana prasarana pelayanan kesehatan dan administrasi lainnya. Syarat administrasi lainnya adalah bidan harus memiliki minimal ijazah D3 Kebidanan, lulus uji kompetensi dan memiliki Surat Tanda Registrasi (STR). Masih ditemukan Bidan dengan pendidikan Diploma I Kebidanan dan tidak memiliki STR melakukan pelayanan kebidanan mandiri. Hal ini bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

Ruang lingkup pelayanan yang dilakukan oleh bidan dimulai pada masa pra nikah, pra hamil, masa hamil, masa persalinan, masa nifas, masa interval (masa pre menopause), kesehatan reproduksi, bayi dan balita serta prasekolah.¹⁶ Kenyataannya, banyak Praktik Mandiri Bidan (PMB) yang melakukan pelayanan yang tidak sesuai dengan wewenangnya. Kecenderungan bidan melakukan rujukan kepada dokter ahli kandungan dan melakukan *Seksio Caesaria* dapat membebani masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 pasal 23 (3) Dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan, tenaga kesehatan wajib memiliki ijin dari pemerintah. Tetapi di dalam undang-undang tersebut tidak dicantumkan sanksi bagi tenaga kesehatan yang tidak memiliki ijin atau tenaga kesehatan yang tidak memperpanjang ijin. Kenyataannya di lapangan masih banyak Bidan yang

¹⁵ Buku Acuan *Midwifery Update*. 2016 Pengurus IBI Pusat Jakarta

¹⁶ Syarfuddin dkk., *Kebidanan Komintas.*, Penerbit Buku Kedokteran EGC Jakarta, 2012

membuka Praktik Mandiri Bidan dengan ijin yang kadaluarsa, ada bidan yang memiliki ijin namun tidak memenuhi syarat dan bahkan ada bidan yang belum memiliki ijin. Hal ini sangat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Tenaga kesehatan diharuskan memiliki ijin praktik mulai tahun 2011. Semua tenaga kesehatan terutama tenaga strategis seperti bidan, perawat, apoteker, sanitarian, ahli gizi, petugas Kesehatan Masyarakat (Kesmas), dan analis laboratorium harus memiliki STR dan ijin praktik. Hal ini dilakukan untuk memenuhi kualitas dan menyamaratakan standar tenaga kesehatan di seluruh Indonesia dan meningkatkan mutu tenaga kesehatan serta menjamin kompetensi tenaga kesehatan yang bekerja di pelayanan kesehatan. Selain meningkatkan mutu pelayanan kesehatan yang diberikan tenaga kesehatan, peraturan ini dapat melindungi masyarakat atas tindakan yang dilakukan tenaga kesehatan, juga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang dilayani dan tenaga kesehatan itu sendiri.¹⁷

Bidan dalam menjalankan pelayanan di Praktik Mandiri Bidan sering ditemukan memberikan pelayanan pemasangan alat kontrasepsi berupa Implant atau IUD. Dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 369/Menkes/SK/III/2007 tentang standar profesi bidan, bagian pra konsepsi, KB, dan ginekologi kompetensi ke-2 : Bidan memberikan asuhan yang bermutu tinggi, pendidikan kesehatan yang tanggap terhadap budaya dan pelayanan menyeluruh

¹⁷ Meinarwati., Kepala Pusat Pemberdayaan Profesi dan Tenaga Kesehatan Luar Negeri PPSDM Kesehatan

dimasyarakat dalam rangka untuk meningkatkan kehidupan keluarga yang sehat, perencanaan kehamilan dan kesiapan menjadi orang tua.

Pengetahuan dasar yang harus dimiliki Bidan adalah pengenalan jenis alat kontrasepsi, indikasi, cara pemberian, cara pencabutan dan efek samping berbagai kontrasepsi yang digunakan antara lain pil, suntik, AKDR, Alat Kontrasepsi Bawah Kulit (AKBK), kondom, tablet vagina dan tisu vagina.

Keterampilan Dasar yang harus dimiliki Bidan adalah melakukan pemasangan AKDR dan melakukan pencabutan AKDR dengan letak normal. Keterampilan Tambahan yakni melakukan pemasangan AKBK dan melakukan pencabutan AKBK dengan letak normal. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 tahun 2017 tentang Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan, BAB III Penyelenggaraan Keprofesian Pasal 15 dijelaskan bahwa bidan dapat menjalankan Praktik Kebidanan secara mandiri dan/atau bekerja di Fasilitas Pelayanan Kesehatan. Dalam pasal 21 dijelaskan bahwa Bidan memberikan pelayanan kesehatan reproduksi perempuan dan keluarga berencana, dengan wewenang bidan dapat memberikan pelayanan kontrasepsi oral, kondom dan suntikan.

Dalam Pasal 25 (1) Kewenangan berdasarkan program pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, ayat (1) yang menjalankan program Pemerintah berwenang melakukan pelayanan kesehatan meliputi: a.pemberian pelayanan Alat Kontrasepsi Dalam Rahim, dan memberikan pelayanan Alat Kontrasepsi Bawah Kulit, asuhan antenatal terintegrasi dengan intervensi khusus

penyakit tertentu. penanganan bayi dan anak balita sakit sesuai dengan pedoman yang ditetapkan, dan pemberian imunisasi rutin dan tambahan sesuai program pemerintah, melakukan pembinaan peran serta masyarakat di bidang kesehatan ibu, dan anak, anak usia sekolah dan remaja, dan penyehatan lingkungan, pemantauan tumbuh kembang bayi dan anak Balita, anak prasekolah dan anak sekolah; melaksanakan deteksi dini, merujuk, dan memberikan penyuluhan terhadap Infeksi Menular Seksual (IMS) termasuk pemberian kondom dan penyakit lainnya. pencegahan penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif lainnya (NAPZA) melalui informasi dan edukasi; dan melaksanakan pelayanan pelayanan kebidanan komunitas.

Pasal 26 (1) Kewenangan karena tidak adanya tenaga kesehatan lain di suatu wilayah tempat Bidan bertugas sebagaimana dimaksud dalam hal telah tersedia tenaga kesehatan lain dengan kompetensi dan kewenangan yang sesuai. Dalam UU Kesehatan nomor 36 tahun 2009 Pasal 74 (1) Setiap pelayanan kesehatan reproduksi yang bersifat promotif, preventif, kuratif, dan/atau rehabilitatif, termasuk reproduksi dengan bantuan dilakukan secara aman dan sehat dengan memperhatikan aspek-aspek yang khas, khususnya reproduksi perempuan. (2) Pelaksanaan pelayanan kesehatan reproduksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tidak bertentangan dengan nilai agama dan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Ketentuan mengenai reproduksi dengan bantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Pasal 108 (1) Praktik kefarmasiaan yang meliputi pembuatan termasuk pengendalian mutu sediaan farmasi, pengamanan, pengadaan, penyimpanan dan pendistribusian obat, pelayanan obat atas resep dokter, pelayanan informasi obat serta pengembangan obat, bahan obat dan obat tradisional harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 369/ Menkes/SK/ III/ 2007 tentang standar profesi bidan. Bidan dalam melaksanakan pelayanan dalam pelayanan kebidanan komunitas pada *kompetensi ke-8 : Bidan memberikan asuhan yang bermutu tinggi dan komperhensif pada keluarga, kelompok dan masyarakat sesuai dengan budaya setempat.*

Keterampilan Tambahan yakni mengelola dan memberikan obat-obatan sesuai dengan kewenangannya. *Kompetensi ke-4 : Bidan memberikan asuhan yang bermutu tinggi, tanggap terhadap kebudayaan setempat selama persalinan, memimpin selama persalinan yang bersih dan aman, menangani situasi kegawatdaruratan tertentu untuk mengoptimalkan kesehatan wanita dan bayinya yang baru lahir.*

Keterampilan dasar yang dimiliki bidan yakni memberikan suntikan intra muskuler meliputi uterotonika, antibiotika dan sedative. Pengetahuan tambahan yakni pemberian suntikan anestesi lokal. Keterampilan tambahan yakni membuat resep dan atau memberikan obat-obatan untuk mengurangi nyeri jika diperlukan

sesuai kewenangan dan memberikan oksitosin dengan tepat untuk induksi dan akselerasi persalinan dan penanganan perdarahan post partum.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 tahun 2017 tentang Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan, Pasal 19 (3) Bidan dalam memberikan pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berwenang untuk: pemberian tablet tambah darah pada ibu hamil; pemberian vitamin A dosis tinggi pada ibu nifas; pemberian uterotonika pada manajemen aktif kala tiga dan postpartum. Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang izin praktik bidan ditegaskan pada Pasal 18 bahwa dalam penyelenggaraan Praktik Kebidanan, Bidan memiliki kewenangan untuk memberikan pelayanan kesehatan ibu; pelayanan kesehatan anak; dan pelayanan kesehatan reproduksi perempuan dan Keluarga Berencana. Kadang kala bidan melakukan pelayanan kesehatan melampaui batas kewenangannya. Pasal 23 (1) Bagi bidan yang menjalankan praktik di daerah yang tidak memiliki dokter, dapat melakukan pelayanan kesehatan di luar kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22.

Untuk peningkatan mutu pelayanan kebidanan di Praktik Mandiri Bidan perlu dilakukan rekonstruksi peraturan perundang-undangan. Rekonstruksi itu bertujuan untuk mencari kebenaran yang hakiki. Kebenaran ini perlu untuk menjaga jangan sampai pengadilan menjadi tersesat dan mengambil keputusan yang keliru, sehingga membebaskan orang yang salah atau mempidana orang yang tidak berdosa.

Kabupaten Simalungun merupakan salah satu Kabupaten di Sumatera Utara, sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Serdang Bedagai, sebelah Selatan, berbatasan dengan Kabupaten Asahan; sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Samosir, berbatasan dengan Kabupaten Karo dan berbatasan langsung dengan 7 Kab/Kota se-Kawasan Danau Toba, dengan jumlah penduduk sebanyak 1.039.244 jiwa. Pada tahun 2017, jumlah Bidan 1507 orang. Pelayanan kesehatan dilaksanakan oleh tenaga medis, bidan, perawat. Dalam peraturan perundang-undangan bidan mendapat kewenangan untuk melakukan praktik di fasilitas kesehatan dan Praktik Mandiri Bidan (PMB). Jumlah Praktik Mandiri Bidan sebanyak 327 orang.¹⁸

Berdasarkan survey pendahuluan berupa observasi, telaah buku, wawancara dengan Pengurus Cabang/ Pengurus Daerah/ Pengurus Pusat dan Dinas Kesehatan, yang dilakukan mulai bulan Mei tahun 2017 sampai dengan bulan Mei 2018 di berbagai Kota Kabupaten di Sumatera Utara dan di Indonesia, diketahui bahwa masih banyak ditemukan PMB yang melakukan pelayanan kesehatan kepada masyarakat namun tidak memiliki ijin yang masih berlaku dan yang tidak memenuhi syarat fasilitas kesehatan. Demikian halnya keadaan ijin yang kadaluarsa di Kabupaten Simalungun hampir terjadi kota lainnya di Indonesia. Seperti halnya di Kota Jokjakarta, hasil pendataan Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2013, setidaknya ada 286 bidan yang diketahui tidak memiliki ijin. Sebagian bidan disinyalir juga menyalahgunakan kewenangannya

¹⁸ Profil Dinas Kesehatan Kabupaten Simalungun 2015

tidak sesuai aturan. Secara kompetensi juga masih banyak ditemui bidan yang berpendidikan di bawah D3. Sesuai ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan nomor 1464/Menkes/Per/X/2010 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang ijin dan penyelenggaraan praktik bidan, Bidan yang boleh memberikan pelayanan Praktik Mandiri Bidan minimal berpendidikan Diploma III Kebidanan.¹⁹

Praktik Mandiri Bidan (PMB) merupakan bentuk pelayanan kesehatan di bidang kesehatan dasar. Praktik bidan adalah serangkaian kegiatan pelayanan kesehatan yang diberikan oleh bidan kepada pasien (individu, keluarga, dan masyarakat) sesuai dengan kewenangan dan kemampuannya.²⁰ Dalam Peraturan Menteri Kesehatan no 1464 tahun 2010 Pasal 14 (1) Bagi bidan yang menjalankan praktik di daerah yang tidak memiliki dokter, dapat melakukan pelayanan kesehatan di luar kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang ijin praktik bidan, dalam pasal 23 dipaparkan bahwa kewenangan ,memberikan pelayanan berdasarkan penugasan dari pemerintah sesuai kebutuhan, kewenangan karena tidak adanya tenaga kesehatan lain di suatu wilayah tempat Bidan bertugas.

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

¹⁹ <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jawa-tengah-diy-nasional/13/03/15/mjpbj5-286-bidan-di-yogya-tak-berizin>

²⁰ Atik Purwandari, Op Cit

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.

Maka merujuk pada penjelasan undang-undang yang tertera tersebut dan dengan mempertimbangkan segala kondisi yang dialami oleh para pasien, para bidan dan perawat, juga para dokter, tentu akan lebih bijak jika pemerintah turut serta mempermudah langkah-langkah peran mereka dengan menuangkannya kedalam undang-undang yang lebih rinci dan fleksibel. Tentu dengan mengingat segala kondisi yang telah dialami oleh mereka di lapangan. Bagaimanapun tak sedikit para dokter yang merasakan beban sedikit ringan dengan adanya peran bidan yang hingga kini diberi kepercayaan untuk meresepkan obat tanpa perlu berkonsultasi dulu dengan para dokter.

Bidan yang akan menjalankan praktik dan/atau pekerjaan keprofesiannya harus kompeten yang dibuktikan dengan sertifikat kompetensi atau sertifikat profesi. sesuai Undang-Undang No. 36 tahun 2014, pasal 46 bahwa setiap tenaga kesehatan yang praktik harus memiliki ijin demikian juga Bidan yang akan menjalankan profesinya. Ijin Praktik diberikan dalam bentuk Surat Ijin Praktik Bidan yang selanjutnya disingkat SIPB, sebagai bukti tertulis yang diberikan oleh pemerintah kepada bidan yang akan menjalankan praktik kebidanan setelah memenuhi persyaratan. Untuk mendapatkan SIPB, syaratnya adalah STR yang

masih berlaku. Surat Tanda Registrasi berlaku selama 5 tahun. Syarat mendapatkan STR memiliki sertifikat kompetensi atau sertifikat profesi.²¹

Dinas Kesehatan merupakan lembaga pemberi rekomendasi untuk lisensi. Lisensi adalah pemberian ijin praktik sebelum diperkenankan melakukan pekerjaan yang telah ditetapkan. Tujuan Lisensi adalah memberikan kejelasan batas wewenang; menetapkan sarana dan prasarana dan meyakinkan klien. Aplikasi lisensi dalam praktik kebidanan adalah dalam bentuk SIPB berupa bukti tertulis yang diberikan kepada Bidan yang sudah memenuhi persyaratan untuk menjalankan Praktik Mandiri Bidan. Pengertian perijinan adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari larangan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan hal ini menyangkut tindakan demi kepentingan umum. Di samping itu ijin juga dapat dibedakan atas berbagai figur hukum, yang meliputi ijin dalam arti sempit, pembebasan atau dispensasi dan konsesi.

Bidan yang menjalankan praktik harus memiliki Surat Ijin Praktik Bidan (SIPB) sehingga dapat menjalankan praktik pada sarana kesehatan. SIPB dapat diperoleh dengan cara mengajukan permohonan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten atau Kota setempat dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut: fotokopi STR yang masih berlaku, fotokopi ijasah bidan, surat persetujuan atasan, surat keterangan sehat dari dokter, rekomendasi dari organisasi profesi dan pas foto. Rekomendasi yang telah diberikan organisasi profesi setelah terlebih dahulu

²¹ IBI *Training Of Trainer Midwifery*, 2016

dilakukan penilaian kemampuan keilmuan dan keterampilan, kepatuhan terhadap kode etik serta kesanggupan melakukan praktik bidan. Persyaratan lainnya untuk pendirian Praktik Mandiri Bidan meliputi surat keterangan kepala puskesmas wilayah setempat praktik, surat pernyataan tidak sedang dalam sanksi profesi/hukum, persiapan peralatan medis dan medis usaha praktik bidan secara perorangan dengan pelayanan pemeriksaan pertolongan persalinan dan perawatan dan membuat surat perjanjian sanggup mematuhi perjanjian yang tertulis.

Bidan yang membuka PMB di Kabupaten Kota masih ada yang belum memiliki SIPB. Keadaan ini bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Dalam Undang-Undang Kesehatan jelas diamanatkan bahwa setiap tenaga kesehatan yang bekerja di fasilitas kesehatan harus memiliki ijin praktik. Beberapa bidan yang diwawancarai mengatakan bahwa bidan tidak memperpanjang ijin praktik. Alasan yang pertama bahwa bidan telah memiliki Surat Ijin Bidan (SIB). Walaupun sebenarnya SIB berbeda SIPB. SIB diterbitkan Dinas Kesehatan Provinsi yang dapat digunakan untuk pengurusan SIPB yang diterbitkan Pemerintah Daerah Tingkat II atau Dinas Kesehatan Kabupaten atau Dinas Kesehatan Kota. Alasan kedua Ada Bidan yang sudah bekerja pada tahun 1990 an mendapat ijin seumur hidup. Pada tahun 1990an pada masa Program Bidan Desa, Pemerintah Kota/Kabupaten menerbitkan ijin praktik seumur hidup. Di peraturan berikut ini tidak berlaku dengan lahirnya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 900 tahun 2004 yang menyatakan bahwa masa ijin praktik hanya 5 tahun. Alasan berikutnya Bidan mengatakan akan mengurusnya kalau ada pemeriksaan.

Keadaan ini sudah melanggar peraturan, bidan kurang peduli atau lalai mengurus ijin untuk legalitas praktik mandirinya.

Praktik Mandiri Bidan memiliki berbagai persyaratan khusus untuk menjalankan praktiknya, seperti tempat atau ruangan praktik, peralatan, obat – obatan. Namun pada kenyataannya PMB sekarang kurang memperhatikan dan memenuhi kelengkapan praktik serta kebutuhan kliennya. Di samping sarana dan peralatan yang kurang lengkap dan obat-obatan yang tidak disediakan oleh Bidan dalam memberikan pelayanan mengakibatkan masyarakat berasumsi bahwa pelayanan kesehatan Praktik Mandiri Bidan tersebut kurang memuaskan. Sebenarnya sesuai dengan peraturan kefarmasian, obat-obat yang dapat disediakan oleh bidan di PMB hanya yang berhubungan dengan pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak serta pelayanan Kesehatan Reproduksi.

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang ijin dan penyelenggaraan praktik bidan, dalam pasal 1 dinyatakan bahwa bidan adalah seorang perempuan yang lulus dari pendidikan bidan yang telah terintegrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Praktik Mandiri Bidan adalah tempat pelaksanaan rangkaian kegiatan pelayanan kebidanan yang dilakukan Bidan secara perorangan.

Bidan merupakan ujung tombak memberikan pelayanan yang berkualitas dan sebagai tenaga kesehatan yang professional, bekerja sebagai mitra masyarakat, khususnya keluarga sebagai unit terkecilnya, yang berarti bidan memiliki posisi strategis untuk memberikan pelayanan kesehatan yang bersifat

holistik komprehensif (berkesinambungan, terpadu, dan paripurna), yang mencakup upaya promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif dalam upaya mencapai terwujudnya paradigma sehat.

Dalam melaksanakan wewenangnya, bidan memberikan asuhan kehamilan, persalinan, nifas, bayi dan anak. Di Simalungun masih ditemukan pertolongan persalinan di rumah penduduk. Seiring berjalannya waktu, pertolongan persalinan dilakukan di Praktik Mandiri Bidan. Dalam peraturan perundangan-undangan dijelaskan bahwa bidan dapat melakukan asuhan persalinan normal dan dilaksanakan di fasilitas kesehatan. Sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang menjelaskan bahwa PMB merupakan fasilitas kesehatan.

Saat ini masih cenderung terjadi penyimpangan dalam pelayanan kebidanan. Penyimpangan disini diartikan sebagai pelayanan kebidanan yang tidak sesuai dengan Kode Etik Bidan, standar profesi dan hukum, meskipun para bidan praktisi di lapangan sudah berusaha menjalankan pelayanan sesuai standar yang ada. Sehingga dapat disebutkan sebagai dugaan perbuatan melawan hukum. Kemudian terkait dengan kerugian yang ditimbulkan akibat penyimpangan tersebut, angka kesakitan dan kematian baik ibu dan bayi masih menjadi fokus utama di Kabupaten Simalungun. Angka kematian ibu dan bayi masih cenderung tinggi dan belum dapat diturunkan secara signifikan.

Di Kabupaten Simalungun masih ditemukan bidan yang masih membuka Praktik Mandiri namun ijazah masih DI Kebidanan. Bidan yang kompeten dapat

membedakan pelayanan yang menjadi kewenangannya. Bidan yang membuka PMB harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan yakni harus lulusan minimal DIII kebidanan, memiliki STR, memiliki SIPB, Mendapat rekomendasi dari Kepala Puskesmas setempat dan mendapat rekomendasi dari organisasi profesi yakni IBI.

Bidan yang mempekerjakan bidan lainnya harus memiliki STR ataupun SIPB. Surat Tanda Registrasi, selanjutnya disingkat STR adalah bukti tertulis yang diberikan oleh pemerintah kepada tenaga kesehatan yang diregistrasi setelah memiliki sertifikat kompetensi. Ketidaktahuan bidan kemungkinan alasan bidan tidak mengurus SIPB. Biasanya bidan yang bekerja di PMB adalah bidan yang baru tamat dari institusi kebidanan. Bidan yang bekerja tersebut masih magang atau menambah pengetahuan, pengalaman atau wawasan. Menurut pemilik PMB, Bidan bekerja biasanya hanya sementara waktu. Dari data yang dikumpulkan bahwa Bidan yang memiliki PMB dan yang mempekerjakan Bidan bekerja di PMB belum seluruhnya memiliki SIPB dan STR.

Bidan yang melakukan pelayanan di komunitas mengakibatkan kedekatan masyarakat dengan bidan. Terkadang bidan lebih dipercaya memberikan pengobatan dibandingkan dokter. Praktik bidan mempunyai arti yang sangat penting dalam pelayanan kesehatan masyarakat khususnya untuk pelayanan kesehatan ibu hamil dan anak, arti penting dari praktik bidan tersebut dibuktikan dengan banyaknya masyarakat yang diberikan perawatan oleh bidan, itu dikarenakan bidan telah diterima oleh masyarakat.

Mendatangi tempat praktik bidan kala hendak melahirkan masih menjadi pilihan sebagian besar masyarakat. Biaya melahirkan yang terjangkau, pelayanan yang lebih bersifat kekeluargaan, dan tempat klinik yang biasanya tak jauh dari lokasi rumah, adalah beberapa alasan mengapa masyarakat setia mendatangi praktik kebidanan.²²

Bidan dalam melaksanakan tugasnya sering memberikan pelayanan yang melampaui wewenangnya termasuk dalam perbuatan melawan hukum yang memenuhi unsur bertentangan dengan hak orang lain dan bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri. Dalam hal ini bidan bertentangan dengan ketentuan Peraturan Menteri Kesehatan No 1464 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Kesehatan No 28 tahun 2017 tentang Ijin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan; Undang Undang nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan dan Kode Etik serta Standar Profesi Bidan²³

Banyak kasus yang ditangani bidan yang bukan kewenangannya. Bidan sudah menolak dengan penjelasan bahwa kasus tersebut bukan kewenangan bidan namun masyarakat sering memaksa dan memelas kepada bidan agar bidan melakukan tindakan. Contohnya: Ada seorang pria dewasa yang menderita GE, keluarga meminta bidan agar melakukan infus di PMB. Walaupun bidan

²² [http:// www.kompasiana.com/ auliagurdi/ liku- dan- tantangan- menekuni-profesi-bidan_5500f82aa333118d73512463](http://www.kompasiana.com/auliagurdi/liku-dan-tantangan-menekuni-profesi-bidan_5500f82aa333118d73512463)

²³ Diah Arimbi, *Kajian Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Wewenang Pelayanan Bidan Praktik Mandiri Di Kabupaten Banyumas*

kompeten melakukan pemasangan infus namun tindakan tersebut bukan kewenangannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan melarang perawat memberi obat daftar G seperti antibiotik dan obat bius kepada pasien. Pemberian obat-obatan tertentu merupakan kewenangan dokter yakni Undang – Undang Praktik Kedokteran No 29 Tahun 2004. Tak sedikit masyarakat yang tahu akan peran bidan yang tak hanya membantu persalinan dan kesehatan anak. Di sisi lain, bidan juga memiliki peran yang masih menjadi tanda tanya besar hingga kini dalam pemberian resep obat. Dengan jumlah bidan yang makin tersebar merata hingga ke pelosok daerah. Belum lagi keterbatasan profesi dokter di daerah, tentu makin menambah dilema profesi kebidanan yang seharusnya mereka berada dibawah pengawasan seorang dokter. Di tengah dilema itu makin memupuk keyakinan di kalangan masyarakat bahwa bidan memiliki peran sebagai pengganti dokter. Atau bahkan barangkali di pedesaan masyarakat menganggap bidan itu sama dengan dokter. Mengingat tingkat keawaman masyarakat akan pengetahuan profesi kesehatan. Lebih parahnya lagi mungkin bagi masyarakat tak peduli apa itu bidan ataupun dokter, karena yang ada dalam benaknya hanya satu: sembuh dengan biaya terjangkau. Sering terjadi peran dokter dalam memberikan resep obat-obatan tergeserkan oleh bidan. Obat-obatan yang bertuliskan ketentuan ‘harus dengan resep dokter’ pun ditembusnya dengan sehelai resep obat untuk para pasiennya, tanpa keraguan.

Di Kabupaten Kota di Indonesia, khususnya di Kabupaten Simalungun tidak dapat dipungkiri kehadiran bidan di Puskesmas dan Praktik Mandiri Bidan dapat menjadi salah satu solusi yang memperingan kerja para dokter. Khususnya terkait dengan penyakit yang berhubungan dengan ibu dan anak. Bisa dibayangkan dengan kondisi tersebut seorang dokter masih harus direpotkan untuk menerima konsultasi bidan akan resep obat bagi pasien yang ada di ruang kebidanan. Sehingga wajar dan sudah menjadi rahasia umum jika langkah selanjutnya para bidan ini memberikan resep obat yang dibuat sendiri. Pasienpun juga menjadi terbantu dengan adanya pelayanan yang ada di tengah masyarakat. Namun hal ini sudah bertentangan dengan ketentuan undang undang. Peran bidan terkait dalam pemberian resep obat yang makin marak ini, sesungguhnya bidan atau perawat tidak boleh memberikan obat pada pasiennya jika tidak dalam pengawasan dokter. Dokter memiliki kewenangan memberikan resep obat pada pasien adalah dokter, karena dokter memiliki dasar keilmuan untuk melakukan itu. Bahkan dalam melayani persalinan, jika ditemukan kelainan, maka bidan diwajibkan untuk merujuk pasien pada dokter.

Sesuai dengan peraturan undang-undangnya sudah sangat jelas bahwa hanya dokter yang memiliki kewenangan untuk membuat resep obat. Sedangkan untuk daerah pelosok, perawat atau bidan diperkenankan untuk melakukan diagnosa dan terapi jika tidak ada dokter. Tapi untuk perkotaan besar tidak ada alasan untuk itu. Namun perlu diketahui bahwa bidan atau perawat dapat melakukan di luar kewenangannya karena mendapat pelimpahan wewenang. Hal ini disebut dalam

Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Tenaga Kesehatan yang berbunyi: “Dalam melakukan pelayanan kesehatan, Tenaga Kesehatan dapat menerima pelimpahan tindakan medis dari tenaga medis.”

Tindakan medis berupa pemberian obat atau suntikan itu di luar wewenang bidan atau perawat namun tenaga kesehatan tersebut diberikan pelimpahan itu, maka hal tersebut tidaklah dilarang. Namun dengan ketentuan Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Tenaga Kesehatan, yang antara lain berbunyi sebagai berikut: tindakan yang dilimpahkan termasuk dalam kemampuan dan keterampilan yang telah dimiliki oleh penerima pelimpahan; pelaksanaan tindakan yang dilimpahkan tetap di bawah pengawasan pemberi pelimpahan; dan pemberi pelimpahan tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilimpahkan

Masyarakat menganggap para bidan di puskesmas sudah cukup paham dengan tindakan petugas kesehatan yang sebenarnya masih dapat dikategorikan untuk pemberian obat-obatan ringan. Namun karena secara rinci jenis obat-obatan ringan atau berat tak tertera dalam undang-undang tersebut, maka hal ini seringkali menjadi perdebatan di kalangan masyarakat sendiri, para bidan dan para dokter termasuk di luar puskesmas.

Belum lagi para bidan yang dituntut harus memberikan obat bagi pasiennya yang sakit di daerah atau pelosok, dengan keterbatasan jumlah dokter. Sehingga sebenarnya tak cukup hanya melayangkan tuntutan atas peran Bidan, namun mencari jalan keluar yang memudahkan peran bidan dan para pasien akan jauh lebih bermanfaat. Hal ini tentu saja melalui undang-undang yang lebih rinci dan

fleksibel dalam pengaturan peran tenaga kesehatan. Karena tanpa rincian tentu makna bias akan selalu mengundang perdebatan yang tak ada habisnya. Bagaimanapun tak bisa dipungkiri suara Bidan yang bekerja di lapangan harus didengar sebagai alasan. Begitu juga suara para dokter yang tentu juga mengkhawatirkan akan peran para bidan perawat dan apoteker yang bisa bias melebihi batas dan membahayakan para pasien. Menyeimbangkan kedua arah suara yang saling berkontradiksi tentu akan terasa lebih melapangkan peran Bidan.

Sementara itu, tempat pelayanan yang menjadi pilihan adalah Praktik Mandiri Bidan (PMB) atau Bidan Praktik Swasta. Praktik Mandiri Bidan dalam pelaksanaan wewenangnya harus didukung oleh kompetensi yang baik. Semakin tinggi kompetensi bidan, maka semakin tinggi pula pelaksanaan wewenangnya. Pelaksanaan wewenang PMB cukup banyak kendala yang dihadapi oleh PMB dalam pelaksanaan wewenangnya. Masyarakat juga belum paham tentang wewenang bidan, sehingga bidan masih sering diminta untuk mengobati pasien dewasa yang sakit.

Masih ada PMB yang terkendala dengan ketidakterediaan alat, seperti tensi meter dan kesehatan lainnya. Bidan mengemukakan bahwa ketersediaan alat sangat menunjang pelaksanaan pelayanan kebidanan mandiri, namun terkadang bidan tidak segera menyediakan peralatan tersebut karena Bidan menganggap bahwa bidan masih dapat melakukan pelayanan kebidanan tersebut walaupun menggunakan alternatif alat yang lain.

Menurut PMB, ada beberapa kasus dimana PMB terpaksa melakukan hal di luar kewenangannya karena tuntutan masyarakat. "Padahal *Gemelli* (Bayi kembar), tapi tidak mau dirujuk karena khawatir dengan biaya yang besar di rumah sakit. Jadi ya mau tidak mau ditolong. Ada juga PMB yang berniat untuk membantu pasien yang akan dirujuk dengan memfasilitasi dan mengantar pasien ke rumah sakit. Tetapi, pasien menolak dengan alasan takut ke Rumah Sakit.

Pengobatan ringan terhadap orang dewasa juga kadang dilakukan PMB karena tuntutan masyarakat. Menurut pengakuan PMB, hanya memberikan obat yang meredakan gejala saja dan terkadang memberikan antibiotik. Umumnya tindakan di luar kewenangan tersebut dilakukan karena tuntutan masyarakat. Baik masyarakat yang sudah paham wewenang bidan ataupun belum. Walaupun demikian, PMB merasa mampu melaksanakannya.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Simalungun Bidan Peningkatan Sumber Daya Kesehatan, bahwa kasus Bidan melakukan pelayanan kesehatan di luar wewenangnya masih sering terjadi di masyarakat. Hal ini tidak dapat dipungkiri. Bidan PMB yang bekerja di Puskesmas setempat, di wilayah tinggalnya sering kontak dengan masyarakat sekitarnya di Puskesmas. Di Puskesmas sesuai dengan pendelegasian wewenang yang diberikan dokter, bidan dapat melakukan pelayanan kesehatan di bawah tanggungjawab/ pengawasan dokter, misalnya memberikan injeksi antibiotika kepada pasien pria dewasa, atau melakukan tindakan *Heacting Vulnus Laceratum* dan lain sebagainya. Masyarakat melihat dan mengamati bahwa bidan dapat

melakukan tindakan tersebut di Puskesmas, dan masyarakatpun memiliki pola pikir, bahwa bidan dapat melakukan pelayanan tersebut di PMB.

Bagi bidan yang menjalankan praktik di daerah yang tidak memiliki dokter, dapat melakukan pelayanan kesehatan di luar kewenangan. Daerah yang tidak memiliki dokter sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kecamatan atau kelurahan/desa yang ditetapkan oleh kepala dinas kesehatan kabupaten/kota. Pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota menugaskan Praktik Mandiri Bidan tertentu untuk melaksanakan program pemerintah. Praktik Mandiri Bidan yang ditugaskan sebagai pelaksana program pemerintah berhak atas pelatihan dan pembinaan dari pemerintah daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Kenyataannya di Kabupaten Kota, sudah tersebar dokter di setiap kecamatan, dan bahkan di beberapa kecamatan terdapat dua atau tiga Puskesmas yang dikepalai oleh seorang dokter.

Perbuatan melawan hukum karena pelayanan bidan tersebut memenuhi dua unsur yaitu unsur bertentangan dengan hak subjektif orang lain dan bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri, tidak memberikan informasi secara lengkap dan memberikan pelayanan yang melebihi wewenangnya yaitu menolong persalinan dengan penyulit.

Di Kabupaten Kota di Indonesia khususnya di Kabupaten Simalungun masih ditemukan bidan yang memberikan pelayanan kebidanan yang belum sesuai dengan wewenangnya. Fasilitas pelayanan kesehatan belum memenuhi ketentuan dan peraturan yang berlaku. Bidan dalam melakukan pelayanan kebidanan tidak

sesuai dengan *Standart Operating Procedure* (SOP). Pengawasan belum terlaksana dengan baik. Kepala Dinas maupun jajaran tidak melakukan pengawasan secara rutin. Demikian juga organisasi profesi belum memberikan waktu untuk melakukan monitoring, pembinaan dan pengawasan.

Dinas Kesehatan Kabupaten Kota bertanggungjawab secara terus-menerus memberikan informasi-informasi tentang perundang-undangan kesehatan kepada Kepala Puskesmas dan jejaring agar segenap tenaga kesehatan melek hukum dan kesalahan-kesalahan dapat diminimalkan dengan memberikan pembelajaran kepada masyarakat tentang profesi dan wewenang yang dapat dilakukan dan tindakan yang tidak boleh dilakukan.

Dalam hasil observasi, masih ditemukan Bidan yang memberikan pelayanan kesehatan yang bukan kompetensinya namun belum pernah mendapat sanksi administrasi. Hal ini terjadi karena kurangnya pengawasan yang diberikan pemerintah kota/ Dinas kesehatan maupun organisasi profesi IBI Kabupaten Kota di Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul “Rekonstruksi Hukum Kesehatan Tentang Wewenang Bidan di Praktik Mandiri Berbasis Nilai Keadilan”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat disusun rumusan permasalahan dalam penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan wewenang bidan di Praktik Mandiri menurut hukum kesehatan yang berlaku di Indonesia?
2. Bagaimana pelaksanaan dan kelemahan- kelemahan pelayanan kebidanan di Praktik Mandiri?
3. Bagaimana rekonstruksi hukum kesehatan tentang wewenang Bidan di Praktik Mandiri berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Memahami ketentuan wewenang bidan menurut hukum kesehatan yang berlaku.
2. Menganalisis keadaan pelayanan kebidanan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kelemahan-kelemahan pelayanan kebidanan.
3. Merekonstruksi hukum kesehatan tentang kewenangan bidan di Praktik Mandiri.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

1. Dari segi teoritis
 - a. Penelitian ini akan menambah wawasan ilmu hukum tentang hukum kesehatan dalam pelayanan kebidanan di Indonesia khususnya.

- b. Bagi kalangan teoritis, akademika dan praktisi hukum, dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk penelitian lebih lanjut mengenai pelayanan kebidanan di Praktik Mandiri.
- c. Untuk menemukan teori baru di bidang ilmu hukum.

2. Dari segi praktis

- a. Penelitian ini dapat menambah masukan dan wacana kepada masyarakat luas tentang Hukum Kesehatan dan merupakan alat kontrol, evaluasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan baik pemerintah maupaun Praktik Mandiri Bidan sehingga tercapai pelayanan kebidanan yang optimal.
- b. Sebagai suatu informasi dan referensi bagi individu atau instansi yang menjadi atau yang terkait dari objek yang diteliti.
- c. Dapat memberi masukan dan referensi bagi peneliti berikutnya.

E. Kerangka Teori

Kerangka teori ²⁴ merupakan pendukung dalam membangun atau berupa penjelasan dari permasalahan yang dianalisis. Prinsip bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum, maka negara menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Tujuan hukum bukan hanya keadilan namun juga untuk kepastian hukum dan kemanfaatan. Pemenuhan keadilan dalam suatu peraturan perundang-undangan belum cukup

²⁴ Kerangka teori yakni kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis, yang mungkin ia setuju atau tidak disetujuinya,. Lihat M.solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, halaman 80.

memadai, hal ini karena masih memerlukan adanya kepastian hukum. Kepastian hukum akan tercapai apabila suatu peraturan perundang-undangan dirumuskan secara jelas, sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda serta tidak terjadi tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal.

Hukum kesehatan adalah aturan tertulis mengenai hubungan antara pihak pemberi pelayanan kesehatan dengan masyarakat atau anggota masyarakat. Hukum kesehatan mengatur hak dan kewajiban masing-masing penyelenggaraan pelayanan kesehatan dan penerima layanan atau masyarakat, baik perorangan maupun kelompok masyarakat.²⁵

1. Grand Theory: Teori Keadilan

Keadilan²⁶ menjadi bahan perbincangan yang tidak kunjung usai, persoalan keadilan merupakan masalah manusia yang sesungguhnya janji utama dari negara hukum adalah keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Indonesia menganut sistem negara hukum yang diharapkan lebih memprioritaskan keadilan bagi rakyat. Namun, hingga saat ini persoalan keadilan masih menjadi perdebatan dikalangan para ahli. Persoalan utama adalah bentuk keadilan tidak searah dengan pemahaman atau penilaian tentang keadilan itu sendiri.

²⁵ Notoadmojo, 2010 *Ilmu Kesehatan Masyarakat*, Rineka Cipta Jakarta

²⁶ Kata adil dalam bahasa Indonesia yang artinya sesuatu yang baik, sikap yang tidak memihak, penjagaan hak-hak seseorang dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan.,www.inset.org/djoko/paramadina., Di akses pada tanggal 21 Desember 2016.

Teori tentang keadilan sangat terkait dengan filsafat hukum sebagaimana disampaikan oleh E. Utrecht bahwa filsafat hukum memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan seperti: apakah hukum itu sebenarnya? (persoalan adanya tujuan hukum), apakah sebabnya mentaati hukum? (persoalan berlakunya hukum) dan apakah keadilan yang menjadi ukuran untuk baik buruknya hukum itu? (persoalan keadilan hukum). Pertanyaan-pertanyaan yang menjadi alat penyelidikan dalam filsafat hukum juga disampaikan oleh Kusumadi Pudjosewojo yaitu apakah tujuan dari hukum itu? Apakah semua syarat keadilan? Apakah keadilan itu? Bagaimana hubungan antara hukum dan keadilan?²⁷

Keadilan merupakan tujuan hidup manusia, tanpa terkecuali orang-orang yang menganut agama tertentu, bahkan bagi orang yang tidak beragama pun mengharapkan keadilan yang sesungguhnya. Di seluruh negara manapun sedang menghadapi persoalan yang sama, yaitu keadilan sosial.

a. Keadilan dalam arti umum

Keadilan sering diartikan sebagai suatu sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap dan karakter yang membuat orang bertindak dan berharap ketidakadilan adalah ketidakadilan.

Teori tentang keadilan telah dibicarakan oleh para filsuf sejak zaman Purbakala dengan tokoh pemikirnya antara lain Sokrates, Plato, Aristoteles dan filsuf-filsuf lainnya. Sokrates dalam dialognya dengan Thrasymachus berpendapat bahwa

²⁷ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007 cetakan ke X

dengan mengukur apa yang baik dan apa yang buruk, indah dan jelek, berhak dan tidak berhak jangan diserahkan semata-mata kepada orang perseorangan atau kepada kelompok-kelompok yang memiliki kekuatan atau penguasa yang zalim. Hendaknya dicari ukuran-ukuran yang objektif untuk menilainya. Soal keadilan bukanlah hanya berguna bagi kelompok yang kuat melainkan keadilan itu hendaknya berlaku juga bagi seluruh masyarakat.²⁸

Plato mengartikan aturan Negara yang adil dapat dipelajari dari aturan yang baik dari jiwa yang terdiri dari tiga bagian yaitu pikiran (*logistikon*), perasaan atau nafsu, (*epithumetikhon*) dan bagian rasa baik atau jahat (*thumoeides*). Dalam Harmonisasi ketiga bagian tersebut dapat ditemukan keadilan. Demikian juga dengan Negara yang harus diatur dengan seimbang sesuai dengan bagian-bagiannya supaya adil.²⁹

Bagi Aristoteles keadilan merupakan keutamaan moral yaitu keutamaan tertinggi manusia yang didapat dari ketaatan kepada hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan menjalankan keadilan ini, manusia mewujudkan keutamaan yang lain oleh karena segala yang lain dituntut oleh hukum Negara. Maka bagi Aristoteles keadilan menurut hukum adalah sama dengan keadilan umum.³⁰

Aristoteles membedakan keadilan ke dalam dua jenis yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif berfokus pada distribusi honor,

²⁸ Jimly Asshiddiqie [f], *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010)

²⁹ Theo Huijbers

³⁰ John Rawls, *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, [A *Theory of Justice*] diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo (Yogyakarta: Pustaka Media, 2006)

kekayaan dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan oleh masyarakat. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya yakni nilainya bagi masyarakat. Sedangkan keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu perjanjian dilanggar atau kesalahan dilakukan maka keadilan korektif berupaya memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan, jika suatu kejahatan dilakukan maka hukuman yang sepatutnya perlu diberikan kepada si pelaku.

Pembentukan sikap dan karakter berasal dari pengamatan terhadap obyek tertentu yang berisi ganda. Hal ini bisa berlaku dua dalil, yaitu :

- a) Jika kondisi baik diketahui, maka kondisi buruk juga diketahui ;
- b) Kondisi baik diketahui dari sesuatu yang berbeda dalam kondisi baik.

Untuk mengetahui apa itu keadilan dan ketidakadilan dengan jernih, diperlukan pengetahuan yang jernih tentang salah satu sisinya untuk menentukan secara jernih pula sisi yang lain. Jika satu sisi ambigu, maka sisi yang lain juga ambigu.

Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawfull, lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair. Karena tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legeslatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan

masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.

Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Hukum positif berpangkal pada keadilan. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. Apabila, dalam penegakan hukum cenderung pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai telah menggeser nilai keadilan dan kegunaan. Hal ini dikarenakan, di dalam kepastian hukum yang terpenting adalah peraturan itu sendiri sesuai dengan yang dirumuskan. Begitu juga ketika nilai kegunaan lebih diutamakan, maka nilai kegunaan akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan karena yang penting bagi nilai kegunaan adalah kenyataan apakah hukum tersebut berguna bagi masyarakat. Demikian juga, ketika yang diperhatikan hanya nilai keadilan, maka akan menggeser nilai kepastian hukum dan kegunaan. Sehingga, dalam penegakan hukum harus ada keseimbangan antara ketiga nilai tersebut.³¹

Dengan demikian keadilan bisa disamakan dengan nilai-nilai dasar sosial. Keadilan yang lengkap bukan hanya mencapai kebahagiaan untuk diri sendiri, tetapi juga kebahagiaan orang lain. Keadilan yang dimaknai sebagai tindakan pemenuhan kebahagiaan diri sendiri dan orang lain, adalah keadilan sebagai sebuah nilai-nilai keadilan dan tata nilai dalam hal ini adalah sama tetapi memiliki esensi yang berbeda. Sebagai hubungan seseorang dengan orang lain, adalah keadilan,

³¹ LBH Perjuangan, *Penegakan Hukum Yang Menjamin Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan (Studi Kasus : Kasus Mbah Minah)*.<http://lbhperjuangan.blogspot.com/2010/10/penegakan-hukum-yang-menjamin-keadilan.html>

namun sebagai suatu sikap khusus tanpa kualifikasi adalah nilai. Ketidakadilan dalam hubungan sosial terkait erat dengan keserakahan sebagai ciri utama tindakan yang tidak fair.

Karena hukum mengikat semua orang, maka keadilan hukum mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun, orang membagi kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik melahirkan prinsip: "semua orang sederajat di depan hukum". Sedangkan kesamaan proporsional melahirkan prinsip: "memberi tiap orang apa yang menjadi haknya". Selain model keadilan berbasis kesamaan, Aristoteles juga mengajukan model keadilan lain, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif identik dengan keadilan atas dasar kesamaan proporsional. Sedangkan keadilan korektif (*remedial*), berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu perjanjian dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif³² berupaya memberi kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan. Jika suatu kejahatan dilakukan, maka hukuman yang sepantasnya perlu diberikan pada si pelaku. Singkatnya, keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan. Prinsip-prinsip itu adalah hukum harus memperbaiki kejahatan, ganti rugi harus memperbaiki kerugian dan memulihkan keuntungan yang tidak sah.³³

Untuk menelaah lebih jelas tentang pengertian keadilan ini perlu kiranya dirujuk pandangan hukum alam klasik yang diajarkan oleh Thomas Aquinas. Dengan mengikuti pandangan Aristoteles, Thomas Aquinas mengemukakan dua

³² Keadilan korektif merupakan standar umum untuk memperbaiki setiap akibat perbuatan, tanpa memandang siapa pelakunya

³³ *Ibid.*,

macam keadilan yaitu keadilan distributif (*iustitia distributiva*) dan keadilan komulatif (*iustitia commutativa*). Dua macam keadilan itu sebenarnya merupakan varian-varian persamaan, tetapi bukan persamaan itu sendiri. Prinsip persamaan mengandung: “hal yang sama harus diperlakukan sama dan yang tidak sama harus diperlakukan tidak sama pula”. Tampaknya prinsip itu merupakan terjemahan yang keliru dari ajaran *ius suum cuique tribuere*.³⁴ karena ajaran ini tidak berkaitan dengan masalah perlakuan. Ajaran mengenai keadilan dalam hal ini hanya bersangkutan paut dengan apa yang menjadi hak seseorang yang lain dan dalam hubungan dengan masyarakat.³⁵

Menurut Kurt Wilk bahwa bentuk keadilan pertama, yaitu keadilan distributif merujuk kepada adanya persamaan di antara manusia didasarkan atas prinsip proporsionalitas. Gustav Radbruch mengemukakan bahwa pada keadilan distributif terdapat hubungan yang bersifat superordinasi artinya antara yang mempunyai wewenang untuk membagi dan yang mendapat bagian. Untuk melaksanakan keadilan ini diperlukan adanya pihak yang membagi yang bersifat superordinasi terhadap lebih dari satu orang atau kelompok orang sebagai pihak yang menerima bagian yang sama-sama mempunyai kedudukan yang bersifat subordinasi terhadap yang membagi.

³⁴ Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa mengenai keadilan ini dapat dijumpai pada buku Aristoteles yang berjudul *Rhetorica*, yang oleh orang Romawi diterjemahkan ke dalam bahasa latin *ius suum cuique tribuere* atau dalam bahasa Indonesia “*setiap orang mendapat bagiannya*”. Akan tetapi, keadilan tidak boleh disamakan dengan persamaan. Keadilan, tidak berarti setiap orang mendapatkan bagian yang sama. Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009.

³⁵ *Ibid.*,

Tolok ukur dalam prinsip proporsionalitas dalam kerangka keadilan distributif adalah jasa, prestasi, kebutuhan, dan fungsi. Dengan adanya dua orang atau kelompok orang yang berkedudukan sama sebagai subordinat terhadap pihak yang membagi dapat dilihat apakah yang membagi telah berlaku adil berdasarkan tolok ukur tersebut. Dalam dunia nyata, pihak yang membagi adalah negara dan yang mendapat bagian adalah rakyatnya. Berdasarkan pandangan ini, dilihat dari keadilan distributif apakah suatu negara telah membuat undang-undang yang bersandarkan pada tolok ukur tersebut, apakah tindakan pemerintah juga demikian dan pengadilan juga menjatuhkan putusan yang memerhatikan ukuran-ukuran itu.³⁶

Lebih lanjut Kurt Wilk menyatakan bahwa dengan berpegang pada pandangan tersebut, Radbruch lebih jauh menyatakan bahwa prinsip keadilan distributif bukanlah berkaitan dengan siapa yang diperlakukan sama dan siapa yang diperlakukan tidak sama; persamaan atau ketidaksamaan itu sebenarnya merupakan sesuatu yang telah terbentuk. Akhirnya, Radbruch bahwa keadilan distributif hanya bersangkutan paut dengan hubungan di antara manusia bukan jenis perlakuan terhadap manusia yang berbeda sehingga keadilan distributif tidak bersangkutan paut dengan pidanaan, misalnya apakah pencuri harus digantung dan pembunuh harus digilas sampai mati atau pencuri cukup didenda sedangkan pembunuh harus dipenjarakan.³⁷

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

Bentuk kedua keadilan menurut Kurt Wilk, yaitu keadilan komutatif terdapat pada hubungan yang bersifat koordinatif di antara para pihak. Untuk melihat bekerjanya keadilan ini diperlukan adanya dua pihak yang mempunyai kedudukan yang sama. Contoh keadilan komutatif yang diberikan Aristoteles adalah antara kerja dan upah dan antara kerugian dan ganti rugi. Mengenai keadilan komutatif ini, Thomas Aquinas mengungkapkan bahwa dalam hubungan antara dua orang yang bersifat koordinatif tersebut, persamaan diartikan sebagai ekuivalensi, harmoni, dan keseimbangan.

Keadilan sebahagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesalahan. Namun apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan ketidakadilan. Sebaliknya suatu tindakan yang bukan merupakan kejahatan dapat menimbulkan ketidakadilan.³⁸

Hal tersebut di atas adalah keadilan dalam arti umum. Keadilan dalam arti ini terdiri dari dua unsur yaitu fair dan sesuai dengan hukum, yang masing-masing bukanlah hal yang sama. Tidak fair adalah melanggar hukum, tetapi tidak semua tindakan melanggar hukum adalah tidak fair. Keadilan dalam arti umum terkait erat dengan kepatuhan terhadap hukum.

b. Keadilan Dalam Arti Khusus

Beberapa pengertian keadilan dalam arti khusus yaitu;

³⁸ Herimanto, 2011, *Ilmu Sosial dan Budaya Dasar*, Jakarta: Bumi Aksara

- a) Sesuatu yang terwujud dalam pembagian penghargaan atau uang atau hal lainnya kepada mereka yang memiliki bagian haknya. Keadilan ini adalah persamaan diantara anggota masyarakat dalam suatu tindakan bersama-sama. Persamaan adalah suatu titik yang terletak diantara yang lebih dan yang kurang (*intermediate*). Jadi keadilan adalah titik tengah atau suatu persamaan relatif (*arithmetical justice*). Dasar persamaan antara anggota masyarakat sangat tergantung pada sistem yang hidup dalam masyarakat tersebut. Dalam sistem demokrasi, landasan persamaan untuk memperoleh titik tengah adalah kebebasan manusia yang sederajat sejak kelahirannya. Dalam sistem oligarki dasar persamaannya adalah tingkat kesejahteraan atau kehormatan saat kelahiran. Sedangkan dalam sistem aristokrasi dasar persamaannya adalah keistimewaan (*excellent*). Dasar yang berbeda tersebut menjadikan keadilan lebih pada makna persamaan sebagai proposi. Ini adalah satu spesies khusus dari keadilan, yaitu titik tengah (*intermediate*) dan proposi.
- b) Perbaikan suatu bagian dalam transaksi. Arti khusus lain dari keadilan adalah sebagai perbaikan (*rectification*). Perbaikan muncul karena adanya hubungan antara orang dengan orang yang dilakukan secara sukarela. Hubungan tersebut adalah sebuah keadilan apabila masing – masing memperoleh bagian sampai titik tengah (*intermediate*), atau suatu persamaan berdasarkan prinsip timbal balik (*reciprocity*). Jadi keadilan adalah persamaan, dus ketidakadilan adalah ketidaksamaan. Ketidakadilan terjadi jika satu orang memperoleh lebih dari yang lainnya dalam hubungan yang dibuat secara sederajat.

Istilah perbedaan sosial ekonomi dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada orang-orang yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas.

Lebih lanjut Jhon Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdemensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu pertama memberikan hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik *reciprocal benefits* bagi setiap orang, baik orang yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.³⁹

Menurut Rawls, prinsip paling mendasar dari keadilan adalah bahwa setiap orang memiliki hak yang sama dari posisi-posisi setiap orang yang wajar. Karena itu, supaya keadilan dapat tercapai maka struktur konstitusi politik, ekonomi, dan peraturan mengenai hak milik haruslah sama bagi semua orang. Situasi seperti ini disebut "kabut ketidaktahuan" (*veil of ignorance*), di mana setiap orang harus mengesampingkan atribut-atribut yang membedakannya dengan orang-orang lain, seperti kemampuan, kekayaan, posisi sosial, pandangan religius dan filosofis,

³⁹ Jhon Rawls, *A Theory of justice*, Oxford University Press, London, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia Oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, halamanaman 27.

maupun konsepsi tentang nilai. Untuk mengukuhkan situasi adil tersebut perlu ada jaminan terhadap sejumlah hak dasar yang berlaku bagi semua, seperti kebebasan untuk berpendapat, kebebasan berpikir, kebebasan berserikat, kebebasan berpolitik, dan kebebasan di mata hukum. Pada dasarnya, teori keadilan Rawls hendak mengatasi dua hal yaitu utilitarianisme dan menyelesaikan kontroversi mengenai dilema antara *liberty* (kemerdekaan) dan *equality* (kesamaan) yang selama ini dianggap tidak mungkin untuk disatukan.

Macam-macam keadilan adalah sebagai berikut:

1. Keadilan Komutatif (*Iustitia Commutativa*) yaitu keadilan yang memberikan kepada masing-masing orang apa yang menjadi bagiannya berdasarkan hak seseorang (diutamakan obyek tertentu yang merupakan hak seseorang).
2. Keadilan Distributif (*Iustitia Distributiva*) yaitu keadilan yang memberikan kepada masing-masing orang yang menjadi haknya berdasarkan azas proporsionalitas atau kesebandingan berdasarkan kecakapan, jasa dan kebutuhan
3. Keadilan Legal (*Iustitia Legalis*) yaitu keadilan berdasarkan Undang-Undang (objeknya tata masyarakat) yang dilindungi Undang-Undang untuk kebaikan bersama.
4. Keadilan Vindikatif (*Iustitia Vindicativa*) adalah keadilan yang memberikan kepada masing-masing orang hukuman atau denda sesuai dengan pelanggaran atau kejahatannya

5. Keadilan Kreatif (*Iustitia Creativa*) adalah keadilan yang memberikan kepada masing-masing orang bagiannya berupa kebebasan untuk mencipta sesuai dengan kreatifitas yang dimilikinya di berbagai bidang kehidupan.

Keadilan Sosial adalah keadilan yang pelaksanaannya tergantung dari struktur proses ekonomi, politik, sosial, budaya dan ideologis masyarakat. Keadilan sosial tidak hanya menyangkut upaya penegakkan keadilan-keadilan tersebut melainkan masalah kepatutan dan pemenuhan kebutuhan hidup yang wajar bagi masyarakat.

2. Midle Teori: Teori Perlindungan Hukum

Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian negara menjamin hak-hak hukum warga negaranya dengan memberikan perlindungan hukum dan perlindungan hukum akan menjadi hak bagi setiap warga negara. Hukum berfungsi sebagai pelindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakan hukum.

Holland yang dikutip oleh Wise, Percy M. Winfield dan Bias, menyatakan bahwa tujuan hukum adalah menciptakan dan melindungi hak-hak (*legal rights*). Hukum pada hakikatnya adalah sesuatu yang abstrak, tetapi dalam manifestasinya bisa berwujud konkrit. Suatu ketentuan hukum baru dapat dinilai baik jika akibat-

akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan berkurangnya penderitaan.⁴⁰

Menurut teori konvensional, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan (*rechtsgerechtigheid*), kemanfaatan (*rechtsutiliteit*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).⁴¹ Menurut Satjipto Rahardjo, "Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti, ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut hak. Tetapi tidak di setiap kekuasaan dalam masyarakat bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada seseorang."⁴²

Beberapa pengertian terkait perlindungan hukum menurut para ahli, sebagai berikut:

- 1) Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.⁴³
- 2) Menurut CST Kansil perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik

⁴⁰ Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem* (Bandung; Remaja Rosdakarya, 1993)

⁴¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta; PT.Gunung Agung Tbk, 2002)

⁴² Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-V 2000).

⁴³ Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas, Jakarta.

secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

- 3) Menurut Muktie, A. Fadjar perlindungan hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.⁴⁴
- 4) Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagaimanusia.⁴⁵
- 5) Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.⁴⁶

⁴⁴ Tesis Hukum, “Pengertian Perlindungan Hukum Menurut Para Ahli” (Cited 2014 Dec 11), available from : URL : <http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli/>

⁴⁵ Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, (Surakarta; Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2004)

⁴⁶ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta; magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2003),

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum merupakan tindakan untuk melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku untuk mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum.⁴⁷

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.⁴⁸

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.

Perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai

⁴⁷ Setiono R, *Hukum Perdata II*, Surakarta : BPK UNS, 1986. Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo. Persada, 2004.

⁴⁸ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum* Penerbit PT Citra Aditya Bakti Bandung, 2014

dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.

Perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.

Teori perlindungan Hukum Paton bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.⁴⁹ Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁵⁰ Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan

⁴⁹ Satjipto Raharjo, Op Cit, halaman 53 Hak ternyata tidak hanya unsur perlindungan dan kepentingan, melainkan juga kehendak. Hukum memberikan hak untuk mendapat perlindungan.

⁵⁰ Satjipto Raharjo, Op Cit halaman 54

antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk individu yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.⁵¹

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:⁵²

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran dan sengketa. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

Perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah

⁵¹Sunaryati Hartono, "*Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*", Bandung: Alumni, 1991, 55.

⁵² Teori Perlindungan Hukum paling relevan untuk Indonesia adalah teori dari Philipus M.Hadjon. Perlindungan hukum bagi rakyat berupa tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Bersifat preventif artinya pemerintah lebih bersikap hati-hati dalam pengambilan dan pembuatan keputusan karena masih dalam bentuk tindakan pencegahan. Sedangkan bersifat represif artinya pemerintah harus lebih bersikap tegas dalam pengambilan dan pembuatan keputusan atas pelanggaran yang telah terjadi. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam halaman ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesamam manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.

terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.⁵³ Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.⁵⁴

Perlindungan hukum ini memiliki ketentuan-ketentuan dan ciri tersendiri dalam penerapannya. Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan dan pendapatnya sebelum pemerintah memberikan hasil keputusan akhir. Perlindungan hukum ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berisi rambu-rambu dan batasan-batasan dalam melakukan sesuatu. Perlindungan ini diberikan oleh pemerintah untuk mencegah suatu pelanggaran atau sengketa sebelum hal tersebut terjadi. Karena sifatnya yang lebih menekankan kepada pencegahan, pemerintah cenderung memiliki kebebasan dalam bertindak sehingga lebih hati-hati dalam menerapkannya. Belum ada peraturan khusus yang mengatur lebih jauh tentang perlindungan hukum tersebut di Indonesia

Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di

⁵³ Diskresi merupakan keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan

⁵⁴ Phillipus M. Hadjon, "*perlindungan hukum Bagi Rakyat Indonesia*", Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, hal 2 .

lembaga peradilan.⁵⁵ Patut dicatat bahwa upaya untuk mendapatkan perlindungan hukum tentunya yang diinginkan oleh manusia adalah ketertiban dan keteraturan antara nilai dasar dari hukum yakni adanya kepastian hukum, kegunaan hukum serta keadilan hukum, meskipun pada umumnya dalam praktik ketiga nilai dasar tersebut bersitegang, namun haruslah diusahakan untuk ketiga nilai dasar tersebut bersamaan. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.⁵⁶

b. Perlindungan Hukum Represif.

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran. *World Intellectual Property Organization* (WIPO) mendefinisikan pengetahuan tradisional sebagai pengetahuan yang berbasis pada tradisi.

Perlindungan hukum represif ini memiliki ketentuan-ketentuan dan ciri yang berbeda dengan perlindungan hukum preventif dalam hal penerapannya. Pada hukum represif ini, subyek hukum tidak mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan karena ditangani langsung oleh peradilan administrasi dan pengadilan umum. Selain itu, ini merupakan perlindungan akhir yang berisi sanksi berupa hukuman penjara, denda dan hukuman tambahan lainnya.

⁵⁵ Maria Alfons, "Implementasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual", Ringkasan *Disertasi Doktor*, Malang: Universitas Brawijaya, 2010, 18

⁵⁶ Satijipto Raharjo, Op. Cit

Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum. Dengan demikian perlindungan hukum represif di masing-masing negara tergantung pada sistem hukum suatu negara apakah menganut *civil law system*,⁵⁷ *common law system*, atau negara tersebut tergabung dalam negara-negara Skandinavia. Sehingga sarana perlindungan hukum represif di masing-masing negara menjadi berbeda.

Perlindungan hukum ini diberikan untuk menyelesaikan suatu pelanggaran atau sengketa yang sudah terjadi dengan konsep teori perlindungan hukum yang bertumpu dan bersumber pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak manusia dan diarahkan kepada pembatasan-pembatasan masyarakat dan pemerintah.

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum represif. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari

⁵⁷ Sistem hukum Anglo Saxon (Common Law) ialah suatu sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi. Sumber hukum dalam sistem hukum ini ialah putusan hakim/pengadilan. Dalam sistem hukum ini peranan yang diberikan kepada seorang hakim sangat luas, Sistem yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang didasarkan atas hukum Romawi disebut sebagai sistem Civil law. Sistem Civil Law mempunyai tiga karakteristik, yaitu adanya kodifikasi, hakim tidak terikat kepada preseden sehingga undang-undang menjadi sumber hukum yang terutama, dan sistem peradilan bersifat inkuisitorial. Inkuisitorial maksudnya, bahwa dalam sistem itu, hakim mempunyai peranan besar dalam mengarahkan dan memutuskan perkara. Hakim aktif dalam menemukan fakta dan cermat dalam menilai alat bukti. Hakim dalam civil law berusaha mendapatkan gambaran lengkap dari peristiwa yang dihadapinya sejak awal..

konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

*Justice Ombudsman*⁵⁸ pada hakikatnya bukanlah badan peradilan, namun badan tersebut mempunyai tugas utama menerima laporan/keluhan dari penduduk mengenai tindak pemerintahan.⁵⁹ Dengan demikian walaupun bukan badan peradilan, *ombudsman* juga tergolong sebagai sarana perlindungan hukum yang represif karena menerima laporan/keluhan dari masyarakat terkait tindak pemerintahan yang notabene laporan/keluhan tersebut diterima setelah terjadi permasalahan sehingga peran *ombudsman* sebagai sarana perlindungan hukum yang represif.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa perlindungan hukum adalah segala bentuk upaya pengayoman terhadap harkat dan martabat manusia serta pengakuan terhadap hak asasi manusia di bidang hukum. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia bersumber pada Pancasila dan konsep negara hukum, kedua sumber tersebut mengutamakan pengakuan serta penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia.

⁵⁸ Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga yang memiliki kemandirian, tidak memiliki hubungan organik dengan negara dan lembaga-lembaga pemerintahan lain dan juga saat menjalankan tugas bebas dari keterlibatan lembaga lainnya. Lembaga ini memiliki hak untuk mengontrol pelayanan publik. hak Ombudsman terdapat dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Selain itu, Ombudsman diperbolehkan untuk memberikan nasihat kepada pemerintah untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan prosedur pelayanan publik dalam rangka untuk menghindari masalah administrasi

⁵⁹ *Ibid.*

Fungsi primer hukum, yakni melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderitakan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa. Di samping itu berfungsi pula untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Perlindungan, keadilan, dan kesejahteraan tersebut ditujukan pada subyek hukum yaitu pendukung hak dan kewajiban, tidak terkecuali kaum wanita.⁶⁰

Profesi kesehatan banyak mendapatkan sorotan dari masyarakat, karena kesehatan merupakan kebutuhan pokok manusia dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) ditentukan dua faktor yang saling berhubungan yakni pendidikan dan kesehatan. Kesehatan merupakan prasyarat utama agar upaya pendidikan berhasil, sebaliknya pendidikan yang diperoleh akan sangat mendukung tercapainya peningkatan status kesehatan seseorang. Sorotan masyarakat terhadap profesi tenaga kesehatan merupakan suatu kewajaran karena pelayanan kesehatan merupakan kebutuhan yang tidak bisa ditunda dan diabaikan.

Profesionalitas profesi kesehatan menjadi harga mati yang tidak boleh ditawar oleh siapapun, karena berhubungan dengan kebutuhan pokok manusia. Tenaga kesehatan terutama bidan sebagai profesi mempunyai tanggung jawab pokok pelayanan kesehatan ibu dan anak. Bidan berperan dan bertanggung jawab dalam bidang kesehatan preventif dan promotif harus mampu menangani kasus yang masih dianggap fisiologis, kasus yang harus dikolaborasikan, kasus yang memerlukan tindakan darurat, dan melakukan rujukan dengan prosedur yang

⁶⁰ Supanto, Perlindungan Hukum Wanita <http://supanto.staff.hukum.UNS.AC.ID/>

tepat. Sebagai subjek hukum hak bidan diperoleh ketika terjadi hubungan transaksi terapeutik antara bidan dengan pasien, karena hubungan tersebut menimbulkan hak dan kewajiban masing-masing pihak yaitu pihak pemberi pelayanan dan pihak penerima pelayanan dan ini harus dihormati oleh para pihak. Dalam praktiknya hak bidan sering terbentuk dengan profesi lain seperti dokter, perawat terutam dokter spesialis kandungan. Peneliti tertarik untuk membahas peraturan apa saja yang mengatur penyelenggaraan praktik bidan untuk melindungi bidan dari segi hukum dalam praktik pelayanan kesehatan, sebab apabila peraturan tersebut tidak dapat dijadikan dasar kewenangan dan melindungi hak akan sangat merugikan bidan, menurut Wila Chandrawila Supriadi seorang tenaga kesehatan yang melakukan pekerjaan tanpa kewenangan, dapat dianggap melanggar salah satu standar profesi tenaga kesehatan.⁶¹ Oleh karena itu, apabila tidak ada peraturan yang dapat melindungi kewenangan Bidan, maka dikhawatirkan akan menimbulkan perbedaan persepsi mengenai kewenangan bidan dalam penyelenggaraan praktiknya, sehingga bidan dalam menjalankan tugasnya rawan dianggap melanggar salah satu standar profesi tenaga kesehatan. Agar hak bidan dalam penyelenggaraan praktiknya harus mendapat perlindungan hukum, maka Indonesia sebagai Negara hukum yang memberlakukan asas legalitas harus mempunyai pengaturan yang melindungi hak bidan. Hak ialah Kewenangan yang melekat pada diri untuk melakukan atau tidak melakukan,

⁶¹ Wila Chandrawila Supriadi, *Hukum Kedokteran*, Bandung: Mandar Maju, 2001, Halaman.140.

memperoleh atau tidak memperoleh sesuatu.⁶² Menurut Paton 1971, Hak bukan hanya mengandung perlindungan dan kepentingan, melainkan juga kehendak.⁶³ Menurut Sudikno Merto Kusumo hak adalah kepentingan yang dilindungi hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk untuk dipenuhi. Kepentingan pada hakikatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya. Dalam era pembangunan dewasa ini, peran masyarakat di bidang kesehatan sangat penting dalam menunjang pembangunan yang diharapkan. Hal tersebut perlu disadari bahwa pembangunan nasional membutuhkan tenaga masyarakat yang sehat dan kuat. Selain faktor tersebut, dalam rangka mneningkatkan derajat kesehatan yang optimal, maka diperlukan tenaga kesehatan yang profesional. Tenaga kesehatan sebagai profesi memerlukan pengaturan yang legal dan baku agar dapat melaksanakan tugasnya secara professional dan sesuai standar.⁶⁴

Menurut Pasal 1 ayat (6) UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, yang dimaksud dengan Tenaga kesehatan adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau keterampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan.

⁶² Mariana Amiruddin, *Kesehatan dan Hak Reproduksi Perempuan Panduan untuk Jurnalis*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan (YJP) dan the Japan Foundation, 2003, halaman-10.

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, halaman 54. 4 Sudikno Merto Kusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2005, halaman 43

⁶³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* Yogyakarta: Liberty, 1996

⁶⁴ Koerniatmanto Soetoprawiro, "Pengantar Perlindungan Hak-hak Perempuan dan Anak-Anak Dalam Hukum Kewarnegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum Pro Justitia*, XX (3 Juli, 2002), Halaman. 20.

Tenaga kesehatan berdasarkan ketentuan UU Nomor 36 Tahun 2009 Pasal 23 (1) Tenaga kesehatan berwenang untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan. Kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan bidang keahlian yang dimiliki. Dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan, tenaga kesehatan wajib memiliki izin dari pemerintah. Selama memberikan pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang mengutamakan kepentingan yang bernilai materi. Ketentuan mengenai perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Menteri. Tenaga kesehatan terdiri dari tenaga medis; tenaga keperawatan dan bidan; tenaga kefarmasian; tenaga kesehatan masyarakat; tenaga gizi; tenaga keterampilan fisik; dan tenaga keteknisian medis.

Berdasarkan ketentuan di atas bidan termasuk tenaga kesehatan, sehingga dalam praktiknya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Kesehatan. Pelaksanaan praktik bidan di Indonesia, Pengaturan praktik bidan telah diatur sejak tahun 1963 dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 5380/Hukum Tahun 1963 tentang Ketentuan Tentang Wewenang Terbatas Bagi Bidan yang dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 363/Menkes/Per/IX/1980 tentang Wewenang Bidan dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 623/Menkes/Per/IX/1989 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 363/Menkes/Per/IX/1980 tentang Wewenang Bidan. Dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 572/Menkes/Per/VI/1996 tentang Registrasi dan Praktik Bidan, maka Peraturan

Menteri Kesehatan Nomor 363/Menkes/Per/IX/1980 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 623/Menkes/Per/IX/1989 menjadi tidak berlaku lagi.

Dalam perkembangannya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 572/Menkes/Per/VI/1996 direvisi dan diganti dengan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 900/Menkes/SK/VII/2002 tentang Registrasi dan Praktik Bidan. Selanjutnya berkaitan dengan praktik bidan terdapat reformasi peraturan dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor Hk.02.02/ Menkes/ 149/ I/ 2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan yang mencabut Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 900/Menkes/SK/VII/2002 berkaitan praktik bidan, dimana peraturan ini juga diperbaharui dan dicabut dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1464/ Menkes/ Per/ X/ 2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan. Pada tahun 2018 terbit Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 tahun 2017.

Perlindungan hukum diperlukan baik oleh pasien maupun tenaga medis dalam hal ini bidan, karena hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat juga terjadi pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum lain. Subjek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum, hal ini dikemukakan oleh Sudikno

Mertokusumo.⁶⁵ Berdasarkan penjelasan di atas, perlindungan hukum adalah jaminan yang diberikan oleh pihak yang berwenang kepada warga negara untuk melaksanakan kepentingan hukumnya yang dimilikinya sebagai subjek hukum.

Menurut Koerniatmanto Soetoprawiro perlindungan hukum itu pada hakekatnya adalah suatu upaya dari pihak yang berwenang untuk memberikan jaminan dan kemudahan yang sedemikian rupa sehingga setiap warga negara ataupun segenap warga negara dapat mengaktualisasikan hak dan kewajiban mereka secara optimal dengan tenang dan tertib. Dalam hal ini berarti pemerintah memberikan jaminan dan kemudahan kepada bidan dalam penyelenggaraan praktiknya memberikan pelayanan kesehatan reproduksi kepada masyarakat.

Peraturan Menteri sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena tidak termasuk dalam jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan dan tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.

Jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut : 1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Undang-undang atau Peraturan pengganti Undang-undang; 3. Peraturan pemerintah; 4. Peraturan Presiden; 5. Peraturan Daerah; 6. Peraturan perundang-

⁶⁵ Sudikno Mertokusumo, 2003 Mengenal Hukum Suatu Pengantar Yogyakarta Penerbit Liberti .

undangan lain yang diperintahkan oleh peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1464/Menkes/Per/X/2010 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan tidak termasuk dalam enam kategori peraturan perundang-undangan di atas sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Berdasarkan penjelasan diatas jaminan hukum yang secara khusus melindungi hak-hak bidan dalam penyelenggaraan praktik. Oleh karena itu pemerintah perlu menyikapi hal ini dengan membuat peraturan perundang-undang yang mempunyai kekuatan hukum mengikat.

3. Applied Teori

a. Teori Kepastian Hukum

Perkembangan pemikiran manusia modern yang disanggah oleh rasionalisme yang dikumandangkan Rene Descarte (*cogito ergo sum*),⁶⁶ fundamentalisme mekanika yang dikabarkan oleh Isaac Newton serta *empirisme kuantitatif* yang digemakan oleh Francis Bacon menjadikan sekomponen manusia di Eropa menjadi orbit dari peradaban baru. Pengaruh pemikiran para ahli terhadap hukum pada abad XIX nampak dalam pendekatan *law and order* (hukum dan ketertiban).

Salah satu pandangan dalam hukum ini mengibaratkan bahwa antara hukum yang normatif (peraturan) dapat dimuati ketertiban yang bermakna sosiologis.

⁶⁶ *Cogito ergo sum* adalah sebuah ungkapan yang diutarakan oleh Descartes, sang filsuf ternama dari Perancis. Artinya adalah: "aku berpikir maka aku ada". Maksudnya kalimat ini membuktikan bahwa satu-satunya halaman yang pasti di dunia ini adalah keberadaan seseorang sendiri. Keberadaan ini bisa dibuktikan dengan fakta bahwa ia bisa berpikir sendiri. Rene Descartes sering disebut sebagai bapak filsafat modern

Sejak saat itu, manusia menjadi komponen dari hukum berbentuk mesin yang rasional dan terukur secara kuantitatif dari hukum-hukum yang terjadi karena pelanggarannya. Pandangan mekanika dalam hukum tidak hanya menghilangkan kemanusiaan di hadapan hukum dengan menggantikan manusia sebagai sekrup, mur atau gerigi, tetapi juga menjauhkan antara apa yang ada dalam idealitas aturan hukum dengan realitas yang ada dalam masyarakat.

Idealitas aturan hukum tidak selalu menjadi fiksi yang berguna dan benar, demikian pula dengan realitas perilaku sosial masyarakat tidak selalu mengganggu tanpa ada aturan hukum sebelumnya. Ternyata *law and order* menyisakan kesenjangan antara tertib hukum dengan ketertiban sosial. *Law and order* kemudian hanya cukup untuk *the order of law*, bukan *the order by the law* (*law* dalam pengertian peraturan/legal). Jadi kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar- benar.⁶⁷

Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Dengan demikian, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan dua, berupa keamanan hukum bagi individu dari

⁶⁷ *Ibid*, Yance Arizona.

kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.⁶⁸

Hukum sebagai suatu instrumen yang keberadaannya sangat dibutuhkan dan melekat pada setiap kehidupan sosial masyarakat. Hukum diperlukan untuk mewujudkan dan menjaga tatanan kehidupan bersama yang harmonis. Tanpa adanya aturan hukum, maka kehidupan masyarakat akan tercerai-berai dan tidak dapat lagi disebut sebagai satu kesatuan kehidupan sosial yang harmonis. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat.⁶⁹

Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui *logica deduktif*, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan

⁶⁸Peter Mahmud Marzuki. Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta. Kencana. 2008. halaman. 157-158

⁶⁹ Muhammad Erwin, 2011 Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum, Divisi Buku Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada Jakarta. Menurut G Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, Stuttgart, 1961 menyatakan, bahwa sesuatu yang dibuat pasti memiliki cita dan tujuan. Tujuan hukum yang utama ada 3 yaitu: keadilan untuk keseimbangan; kepastian untuk ketepatan; kemanfaatan untuk kebahagiaan

inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.⁷⁰

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.⁷¹ Pandangan Gustav Radbruch secara umum diartikan bahwa kepastian hukum tidak selalu harus diberi prioritas pemenuhannya pada tiap sistem hukum positif, seolah-olah kepastian hukum itu harus ada lebih dulu, baru kemudian keadilan dan kemanfaatan. Gustav Radbruch kemudian meralat teorinya bahwa ketiga tujuan hukum sederajat.⁷²

Gustav Radbruch, pencetus tiga nilai dasar hukum dari Jerman pernah mengatakan bahwa hukum yang baik adalah ketika hukum tersebut memuat nilai keadilan, kepastian hukum dan kegunaan. Artinya, meski ketiganya merupakan nilai dasar hukum, namun masing-masing nilai mempunyai tuntutan yang berbeda satu dengan yang lainnya, sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk saling

⁷⁰ Shidarta,

⁷¹ Moh. Mahfud MD

⁷² Nur Agus Susanto, Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

bertentangan dan menyebabkan adanya ketegangan antara ketiga nilai tersebut (*Spannungsverhältnis*).⁷³

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.⁷⁴

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum.⁷⁵

Keadilan harus dibangun sesuai dengan cita hukum (*rechtidee*) dalam negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*). Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, penegakkan hukum harus memperhatikan 4 unsur : kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaat hukum

⁷⁴ Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

⁷⁵ *Memahami Kepastian (Dalam) Hukum* <https://ngobrolin.hukum.wordpress.com/2013/02/05/memahami-kepastian-dalam-hukum/>

(*zweckmassigkeit*), keadilan hukum (*gerechtigkei*t) dan jaminan hukum (*doelmatigkei*t).⁷⁶

Persoalan hukum menjadi nyata jika para perangkat hukum melaksanakan dengan baik serta memenuhi, menepati aturan yang telah dibakukan sehingga tidak terjadi penyelewengan aturan dan hukum yang telah dilakukan secara sistematis, artinya menggunakan kodifikasi dan unifikasi hukum demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan hukum.⁷⁷

Keadilan dan Kepastian adalah dua nilai aksiologis di dalam hukum. Wacana filsafat hukum sering mempersoalkan kedua nilai ini seolah-olah keduanya merupakan antinomi, sehingga filsafat hukum dimaknai sebagai pencarian atas keadilan yang berkepastian atau kepastian yang berkeadilan.⁷⁸

Kepastian hukum dapat dimaknakan bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian adalah ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir. Kepastian hukum yaitu adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi - konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum

⁷⁶Ishaq, 2009 *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Jakarta. Sinar Grafika. 2009. halaman. 43

⁷⁷Ishaq, Ibid halaman. 44 , 2009

⁷⁸ Patrick Quin, *Kebebasan Berserikat Dan Perundingan Bersama, Sebuah Studi tentang Pengalaman Indonesia 1998 – 2003*, Program InFocus, ILO, Jakarta

dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal - hal yang konkret.⁷⁹

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Istilah kepastian hukum dalam tataran teori hukum tidak memiliki pengertian yang tunggal. Hal ini disebabkan oleh adanya sejumlah pendapat yang berusaha menjelaskan arti dari istilah tersebut dengan argumen dan perspektif tertentu, baik dalam pengertian yang sempit maupun luas. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya dapat dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas, dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multi-tafsir*) dan logis dalam artian hukum menjadi suatu sistem norma, dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Pendapat ini dapat dikategorikan sebagai pendapat yang berperspektif *legal positivism*, karena lebih melihat kepastian hukum dari sisi kepastian perundang-undangan.

Kepastian hukum harus diindikasikan oleh adanya ketentuan peraturan yang tidak menimbulkan multitafsir terhadap *formulasi gramatikal* dan antinomi antar peraturan, sehingga menciptakan keadaan hukum yang tidak membawa

⁷⁹ Van Apeldoorn, 1990, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua puluh empat, Jakarta: Pradnya Paramita.

kebingungan ketika hendak diterapkan atau ditegakkan oleh aparat penegak hukum.⁸⁰ Kepastian hukum selalu berkaitan dengan hal-hal seperti:

- a. adanya sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, bukan berdasarkan putusan sesaat untuk hal-hal tertentu;
- b. peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- c. peraturan tersebut tidak berlaku surut;
- d. dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- e. tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- f. tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
- g. tidak boleh sering diubah-ubah; dan
- h. harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Kepastian hukum merupakan suatu keadaan dimana perilaku manusia baik individu, kelompok maupun organisasi terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Dalam praktik terkadang ada undang-undang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan kehilangan maknanya. Ketidakefektifan undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar

⁸⁰ Ali Ahmad Dalam Buku *Teori Hukum dan Teori Peradilan* (2009: 287-288) mengutip pendapat Gustaf Radbruch (1878-1949), tentang Ajaran Prioritas Baku untuk menjelaskan istilah kepastian hukum, mengemukakan bahwa tiga ide dasar hukum atau tiga tujuan utama hukum adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

hukum. Kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.⁸¹

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.⁸²

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat.⁸³

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bias dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam arti hukum menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan

⁸¹Rahmani Amin. Falsafah Keadilan, Kepastian Hukum dan penegakan hukum <http://rahmanamin1984.blogspot.co.id/2014/03/hukum-pidana.html>

⁸² *Ibid* memahami teori hukum

⁸³ *Ibid*, Memahami Kepastian (Dalam) Hukum.

dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.⁸⁴

Pemikiran *mainstream* beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, pandangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo hominilupus*).⁸⁵ Manusia adalah makhluk yang beringas yang merupakan suatu ancaman. Untuk itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwa perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan dalam pikiran pembuat aturan. Barangkali juga pernah dilakukan untuk mengelola keberingasan para koboy Amerika ratusan tahun lalu.⁸⁶

Kepastian hukum dapat dilihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan

⁸⁴ Yance Arizona, *Apa Itu Kepastian Hukum?* <http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum/>

⁸⁵ *Homo Homini Lupus* adalah sebuah kalimat bahasa latin yang berarti *manusia adalah serigala bagi sesama manusianya*.). Istilah tersebut juga dapat diterjemahkan sebagai *manusia adalah serigalanya manusia* yang diinterpretasi berarti manusia sering menikam sesama manusia lainnya. Istilah itu sering muncul dalam diskusi-diskusi mengenai kekejaman yang dapat dilakukan manusia bagi sesamanya. Sebagai perlawanan dari istilah itu munculah istilah *Homo Homini Socius* yang berarti manusia adalah teman bagi sesama manusianya, atau *manusia adalah sesuatu yang sakral bagi sesamanya* yang dicetuskan oleh Seneca. Kedua istilah *Homo Homini Lupus* dan *Homo Homini Socius* tercantum oleh Thomas Hobbes dalam karyanya berjudul *De Cive* (1651)

⁸⁶ *Ibid.*

membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktik banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

Kepastian karena hukum dimaksudkan bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu.

Namun demikian, jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat.⁸⁷ Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*werkelijkheid*) yang berlaku.

Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (*law in book's*), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogianya penekanannya di sini, harus

⁸⁷ *Konsep ideal adalah hukum tidak pernah dan tidak akan tertinggal dengan perkembangan masyarakat karena prosesnya adalah pada penerapannya. Artinya analisis kritisnya adalah bukan pasal yang akan menyesuaikan dengan kondisi sosial yang ada tapi pasal hukum akan dijadikan landasan dan rujukan untuk mengendalikan kondisi sosial yang ada.*

juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (*legal culture*) untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistim hukum yang berlaku.⁸⁸

Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang - wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.⁸⁹ Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan penegakkan hukum. Hukum adalah untuk manusia maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat, kegunaan bagi masyarakat jangan sampai hukum dilaksanakan menimbulkan keresahan di dalam masyarakat.

Peran pemerintah dan pengadilan dalam menjaga kepastian hukum sangat penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena

⁸⁸ Rahmani Amin. Loc.Cit

⁸⁹Tata wijayanta asas kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan Dalam Kaitannya dengan putusan kepailitanPengadilan niaga Tata WijayantaFakultas Hukum Universitas Gadjah Mada YogyakartaEmail :tata_wijayanta@yahoo.comJurnal Dinamika Hukum Vol. 14No.2 Mei 2014

adanya peraturan itu harus dipulihkan seperti sediakala. Akan tetapi, apabila pemerintah tetap tidak mau mencabut aturan yang telah dinyatakan batal itu, hal itu akan berubah menjadi masalah politik antara pemerintah dan pembentuk undang-undang. Yang lebih parah lagi apabila lembaga perwakilan rakyat sebagai pembentuk undang-undang tidak mempersoalkan keengganan pemerintah mencabut aturan yang dinyatakan batal oleh pengadilan tersebut. Sudah barang tentu hal semacam itu tidak memberikan kepastian hukum dan akibatnya hukum tidak mempunyai daya prediktibilitas.⁹⁰

Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya sehingga akhirnya timbul keresahan.⁹¹

Secara normatif, kepastian hukum memerlukan ketersediaan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional maupun mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.⁹²

⁹⁰ Ibid. halaman. 159

⁹¹ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, tahun 1998, halaman. 136.

⁹² Maria S.W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Properti*, Makalah disampaikan dalam *Seminar Kebijakan Baru di Bidang Pertanahan, Dampak dan Peluang Bagi Bisnis Properti dan Perbankan*, Jakarta 6 Agustus 1997, halaman 1.

Ukuran kepastian hukum terbatas pada ada atau tidaknya peraturan yang mengatur perbuatan tersebut. Selama perbuatan tersebut tidak dilarang dalam hukum materiil, maka perbuatan tersebut dianggap boleh. Dengan kata lain bahwa “kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Begitu datang hukum maka datanglah kepastian”.⁹³

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Teori-teori hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny , tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori hukum alam mengutamakan “*the search for justice*”. Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran.

Aristoteles berpendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numeric mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Aristoteles membedakan keadilan menjadi 2 jenis, yaitu keadilan distributive dan keadilan korektif. Keadilan distributive menurut Aristoteles berfokus pada distribusi honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Sedangkan keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar

⁹³ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Kompas, tahun 2007, halaman 85.

atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan.

Masalah yang kemudian muncul adalah implementasi dari norma norma dan aturan hukum yang tertuang dalam berbagai peraturan tersebut, sebab fakta-fakta lapangan kadangkala berlainan dengan norma-norma ideal. Terlebih jika hal hal yang hendak diatur mempunyai ciri dan spesifikasinya sendiri. Demikian pula halnya dengan (pelayanan) kesehatan, terdapat hal-hal yang merupakan kekhasannya tersendiri, yaitu :

- a. karena adanya asas ketidakpastian (*uncertainly*) .

Seseorang tidak tahu secara pasti kapan akan membutuhkan pelayanan kesehatan. Pada dasarnya tidak ada orang yang menginginkan untuk jatuh sakit dan dirawat di rumah sakit, yang diinginkan adalah menjadi sehat.

- b. karena adanya ketidakseimbangan informasi (asimetri informasi). Ketika seseorang jatuh sakit, keputusan untuk membeli jasa pelayanan kesehatan sesuai kebutuhannya ada di tangan dokter atau di tempat pasien berobat (klinik, rumah sakit). Bila diminta mengikuti suatu prosedur pembedahan, pasien boleh dikatakan tidak mengetahui apakah pasien membutuhkan operasi tersebut atau tidak. Meskipun dewasa ini telah dikenal informed consent untuk melibatkan pasien dalam keputusan atas tindakan medis yang akan dilakukan dokter, tapi tetap saja pasien tidak dalam posisi yang sama tahu dengan dokter yang merawatnya mengenai status kesehatannya saat itu.
- c. adanya dampak terhadap pihak lain (eksternalitas).

Pendekatan untuk mengatasi masalah kesehatan umumnya tidak hanya membawa dampak terhadap individu bersangkutan, tetapi juga masyarakat luas. Sebagai contoh, bila sekumpulan individu telah mendapat kekebalan akibat vaksinasi terhadap penyakit tertentu (misalnya polio) maka secara agregat kekebalan terhadap sekelompok penduduk di wilayah tertentu. Akhirnya negara bebas dari polio, dan pada gilirannya diharapkan dunia juga akan bebas dari polio. Demikian juga sebaliknya, jika penanganan penyakit tertentu tidak segera dikerjakan, maka suatu penyakit yang pada awalnya hanya diderita oleh satu kelompok masyarakat tertentu akan bisa meluas ke wilayah yang lain.

Selain hal tersebut di atas, Faktor lain yang juga menyebabkan jasa pelayanan kesehatan menjadi mahal adalah *laboraintensive* (padat karya). Penyediaan jasa pelayanan kesehatan membutuhkan berbagai pendekatan disiplin ilmu dan tidak bisa disederhanakan dalam proses produksi (otomatisasi) seperti pabrik mobil atau elektronik.

Di samping, itu implikasi-implikasi hukum terkadang muncul bersamaan dengan adanya hubungan antara penyedia layanan kesehatan dan pengguna jasa, hal mana justru sangat sedikit difahami oleh kalangan masyarakat secara umum. Sebutlah Kasus Prita atau kasus kasus malpraktik lainnya. Hal yang kurang dipahami oleh masyarakat (mungkin juga oleh penyedia jasa), adalah tentang adanya hubungan hukum tersebut. Pemahaman tentang timbulnya hubungan hukum dalam pelayanan kesehatan perorangan atau individual yang disebut pelayanan medik, dasar hukum hubungan pelayanan medik, kedudukan hukum

para pihak dalam pelayanan medik dan risiko dalam pelayanan medik. Timbulnya hubungan hukum dalam pelayanan medik dapat dipahami, jika pengertian pelayanan kesehatan, prinsip pemberian bantuan dalam pelayanan kesehatan, tujuan pemberian pelayanan kesehatan dapat dipahami sebagai memberikan rasa sehat atau adanya penyembuhan bagi si pasien.

Bagi masyarakat yang sebahagian (besar) tidak memahami, hal ini masih dapat dianggap wajar, sebab apa yang dipahami adalah bahwa hubungan antara seorang pasien dan dokter dalam pelayanan medis masih bersifat paternalistik, yaitu seorang pasien akan senantiasa mengikuti perkataan seorang dokter tanpa bertanya apa-apa, dengan anggapan bahwa seorang dokter sangat mengetahui segalanya. Akan tetapi berbeda halnya bagi penyedia pelayanan kesehatan (termasuk tenaga-tenaga kesehatan), maka dianggap tahu adanya hubungan-hubungan hukum tersebut disamping pengetahuan tentang kedudukannya yang sama di depan hukum, yang pastinya menimbulkan konsekuensi hukum, baik itu berupa hak dan kewajiban pasien maupun dokter atau rumah sakit. Lagi pula, perbuatan yang dilakukan oleh para pelaksana pelayanan kesehatan itu sebenarnya merupakan perbuatan hukum yang mengakibatkan timbulnya hubungan hukum, walaupun hal tersebut seringkali tidak disadari oleh para pelaksana pelayanan kesehatan pada saat dilakukan perbuatan yang bersangkutan. Pelayanan kesehatan itu sebenarnya tidak hanya meliputi kegiatan atau aktivitas profesional di bidang pelayanan kuratif dan preventif untuk kepentingan perorangan, tetapi juga meliputi misalnya lembaga pelayanannya, sistem kepengurusannya,

pembiayaannya, pengelolaannya, tindakan pencegahan umum dan penerangan yang kesemuanya jelas membutuhkan landasan hukum.

Oleh sebab itu, kembali kepada penyelenggara utama pelayanan kesehatan, maka sudah jelas berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009, Pemerintah yang paling bertanggungjawab terhadap derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi seluruh warga negara, tanggung jawab tersebut meliputi :

- a. tanggung jawab atas ketersediaan lingkungan,tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial
- b. tanggung jawab atas ketersediaan sumber daya di bidang kesehatan yang adil dan merata bagi seluruh masyarakat.
- c. tanggung jawab atas ketersediaan akses terhadap informasi, edukasi, dan fasilitas pelayanan kesehatan
- d. tanggung jawab memberdayakan dan mendorong peran aktif masyarakat dalam segala bentuk upaya kesehatan.
- e. tanggung jawab atas ketersediaan segala bentuk upaya kesehatan yang bermutu, aman, efisien, dan terjangkau.
- f. tanggung jawab atas pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat melalui sistem jaminan sosial nasional bagi upaya kesehatan perorangan

Dengan melihat paparan tersebut di atas, maka kepastian pelayanan kesehatan yang tersedia secara merata di seluruh pelosok Indonesia merupakan suatu keharusan agar masyarakat mendapatkan akses dan haknya untuk menjadi sehat. Sudah tentu hal tersebut menjadi tanggung jawab negara yang dalam hal ini

adalah pemerintah sebagai representasi kekuasaan masyarakat. Sebab jika jawabannya setia terhadap mekanisme pasar, konsekuensinya, swasta akan menjadi pelaku utama penyedia pelayanan. Meskipun hal tersebut memiliki kelebihan yakni tersediannya pelayanan yang berkualitas, namun jelas tidak semua orang mempunyai akses ke pelayanan kesehatan yang canggih dan mahal.

b. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)⁹⁴

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”⁹⁵ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami

⁹⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), halaman. 35-36

⁹⁵ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), halaman. 30

sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁹⁶

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.⁹⁷

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.⁹⁸

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.⁹⁹ Dengan

⁹⁶ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), halaman. 52

⁹⁷ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

⁹⁸ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, h. 35

⁹⁹ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, h. 39

demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹⁰⁰

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*).¹⁰¹ Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi

¹⁰⁰ Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 20

¹⁰¹ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hal. 22

meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁰²

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

¹⁰² SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, halaman. 154.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹⁰³

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu: menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.¹⁰⁴ I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut: “Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”.¹⁰⁵

¹⁰³ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, halaman. 170

¹⁰⁴ *Ibid*, halaman.172

¹⁰⁵ Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, halaman.2

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁰⁶

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut : “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.¹⁰⁷

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak

¹⁰⁶ *ibid*

¹⁰⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, halaman. 29

terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.¹⁰⁸

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁰⁹

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.¹¹⁰

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa: “Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh

¹⁰⁸ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta, halaman. 90

¹⁰⁹ *Ibid*, halaman.38

¹¹⁰ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, halaman. 74-75

melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.¹¹¹

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹¹²

1. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Atribusi

Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintahan yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

Untuk atribusi, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota,

¹¹¹ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, halaman. 7

¹¹² Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. halaman.2

serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), Sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama. Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu Pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

2. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Delegation

Kata delegasi (*delegation*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuasaan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.

Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula di-subdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Menurut Heinrich Triepel, pendelegasian dalam pengertian hukum public dimaksudkan tindakan hokum pemanku sesuatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakanya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan ¹¹³

3. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Mandat

Kata Mandat (mandat) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat.

¹¹³ Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. halaman. 104

Sehingga, secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum¹¹⁴.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud, wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik¹¹⁵.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak

¹¹⁴ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 65

¹¹⁵ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), h.4

terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:¹¹⁶

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (*petunjuk*) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (*konstitusi*), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (*organ*) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. *Stroink* menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (*institusi*) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (*institusi*) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan

¹¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 5

mempertahkannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar¹¹⁷.

Pelayanan kebidanan merupakan bagian integral dari pelayanan kesehatan yang diarahkan untuk mewujudkan kesehatan wanita dalam siklus reproduksi, bayi baru lahir, dan balita untuk mewujudkan kesehatan keluarga sehingga tersedia Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas di masa depan. Pelayanan kebidanan dibedakan berdasarkan kewenangan bidan, yaitu : Pertama, Layanan kebidanan primer atau mandiri, merupakan asuhan kebidanan yang diberikan kepada klien dan sepenuhnya menjadi tanggung jawab bidan.¹¹⁸

Kedua, Layanan kolaborasi, merupakan asuhan kebidanan yang diberikan kepada klien dengan tanggung jawab bersama semua pemberi layanan yang terlibat (misalnya bidan, dokter dan/atau tenaga kesehatan profesional lainnya). Bidan adalah anggota tim. Ketiga, Layanan rujukan, merupakan asuhan kebidanan yang dilakukan dengan menyerahkan tanggung jawab kepada dokter, ahli dan/atau tenaga kesehatan profesional lainnya untuk mengatasi masalah kesehatan klien di luar kewenangan bidan dalam rangka menjamin kesejahteraan ibu dan anaknya.

F. Kerangka Pemikiran atau Kerangka Konsep

Konsep adalah generalisasi dari sekelompok fenomena tertentu, sehingga dapat dipakai untuk menggambarkan berbagai fenomena yang sama. Dalam

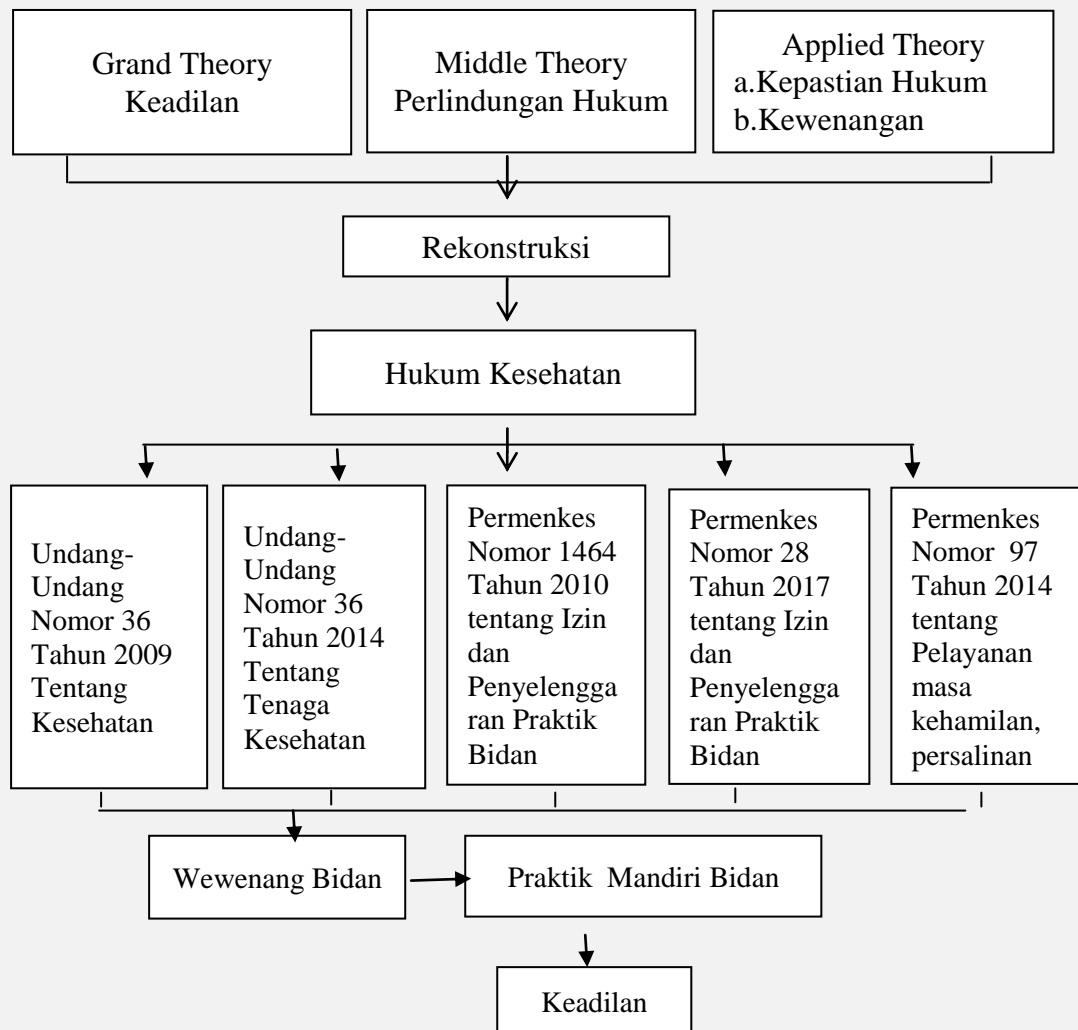
¹¹⁷ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219

¹¹⁸ Dudi Zulvadi, *op.cit.*, hal 24. 38

kenyataannya, konsep dapat mempunyai tingkat generalisasi yang berbeda. Semakin dekat suatu konsep pada realita, maka semakin mudah pula konsep tersebut diukur dan diartikan.

Kerangka Teori dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bagan 1.1. Kerangka Teori



Kerangka pemikiran penelitian adalah suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dari masalah yang ingin diteliti.

Kerangka Pemikiran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bagan 1.2. Kerangka Pemikiran



Kerangka konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan diteliti

dan/atau diuraikan dalam disertasi. Kerangka konseptual dalam penulisan disertasi hukum mencakup Undang-undang sampai ke aturan yang lebih rendah. Rekonstruksi Hukum Kesehatan tentang Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan dan Peraturan Menteri Kesehatan 1464/ Menkes/ X/ 2010 dan Peraturan Menteri Kesehatan No 28 tahun 2017 tentang ijin dan penyelenggaraan praktik bidan dalam pelayanan kebidanan bagi Praktik Mandiri Bidan.

a. Hukum

Hukum dalam Bahasa Inggris disebut “law” dalam Bahasa Prancis disebut “*droit*”, dalam Bahasa Belanda disebut “*recht*” dan dalam Bahasa Arab disebut “Syari’ah. Menurut Hobbes: “*Where as law, properly is the word of him, that by right had command over others*” Hukum adalah sebuah kata seseorang yang dengan haknya, telah memerintah pada yang lain.

Menurut Phillip S. James: “*Law is body of rule for the guidance of human conduct which are imposed upon, and enforced among the members of a given state*” Hukum adalah tubuh bagi aturan agar menjadi petunjuk bagi kelakuan manusia yang mana dipaksakan padanya, dan dipaksakan terhadap ahli dari sebuah negara. Menurut Immanuel Kant Hukum ialah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain, menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan.

b. Kesehatan

*In 1946 the World Health Organization (WHO) defined health as “a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity”*¹¹⁹ Sehat adalah suatu keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

Kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa dan sosial yang memungkinkan hidup produktif secara sosial dan ekonomi. Dalam pengertian ini maka kesehatan harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh terdiri dari unsur unsur fisik, mental dan sosial dan di dalamnya kesehatan jiwa merupakan bagian integral kesehatan.

c. Hukum kesehatan

Hukum Kesehatan adalah semua ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan yang mengatur hak dan kewajiban individu, kelompok atau masyarakat sebagai penerima pelayanan kesehatan pada satu pihak, hak dan kewajiban tenaga kesehatan dan sarana kesehatan sebagai penyelenggara pelayanan kesehatan di pihak lain yang mengikat masing-masing pihak dalam sebuah perjanjian terapeutik dan ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan lainnya yang berlaku secara lokal, regional, nasional dan internasional.¹²⁰

¹¹⁹ <https://hhmslibraryteam.wordpress.com/2016/03/03/who-definition-of-health-apa-style/>

¹²⁰ Wikipedia <https://id.wikipedia.org/wiki/Legislati>

Hukum kesehatan yang dibahas dalam penelitian ini adalah Undang Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang- Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, Undang-Undang Praktik Kedokteran Nomor 29 Tahun 2009, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1464 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Ijin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan.

Undang-Undang adalah hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif atau unsur pemerintahan yang lainnya. Undang-undang digunakan sebagai otoritas, untuk mengatur, untuk menganjurkan, untuk menyediakan (dana), untuk menghukum, untuk memberikan, untuk mendeklarasikan, atau untuk membatasi sesuatu.

d. Bidan

Bidan adalah seseorang yang telah menyelesaikan (lulus) program pendidikan kebidanan yang diakui secara resmi oleh negaranya serta berdasarkan kompetensi praktik kebidanan dasar yang dikeluarkan *International Confederation of Midwives* (ICM) dan kerangka kerja dari standar global ICM untuk pendidikan kebidanan, telah memenuhi kualifikasi yang dipersyaratkan untuk didaftarkan (register) dan/atau memiliki ijin yang sah (lisensi) untuk melakukan praktik kebidanan, dan menggunakan gelar/hak sebutan sebagai bidan, serta mampu menunjukkan kompetensinya di dalam praktik kebidanan.¹²¹ Bidan adalah

¹²¹ "ICM 2017 Midwives Congress - Toronto, Canada - Home". www.midwives2017.org. diakses tanggal 2016-07-27.

seorang perempuan yang lulus dari pendidikan bidan yang telah teregistrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹²²

e. Praktik

Practice” di *British English*, fungsinya adalah sebagai kata benda atau *noun* artinya penerapan ataupun latihan yang berulang-ulang. Praktik adalah pelaksanaan secara nyata apa yang disebut dalam teori, pelaksanaan pekerjaan (tentang dokter, pengacara, dan sebagainya), perbuatan menerapkan teori (keyakinan dan sebagainya); pelaksanaan.¹²³

f. Mandiri

Mandiri adalah dalam keadaan dapat berdiri sendiri; tidak bergantung pada orang lain. Mandiri adalah kesadaran dalam diri sendiri untuk bisa berusaha dengan cara sendiri, tidak bergantung kepada orang lain. tanpa melupakan kodrat sebagai makhluk sosial. Mandiri adalah sikap untuk tidak menggantung keputusan kepada orang lain. Seorang yang menjalankan wirausaha harus mampu hidup mandiri tidak bergantung dengan orang lain, mampu memberikan keputusan terhadap suatu masalah dalam usahanya.

g. Praktik Mandiri Bidan (PMB)

Praktik Mandiri Bidan adalah praktik bidan perorangan yang yang melaksanakan pelayanan kebidanan mandiri yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²⁴ Praktik Mandiri Bidan merupakan bentuk pelayanan kesehatan di bidang kesehatan dasar yang melaksanakan serangkaian

¹²² Permenkes 1464 tahun 2010 tentang Izin dan Registrasi Bidan

¹²³ KBBI

¹²⁴ Permenkes 1464 tahun 2010

kegiatan pelayanan kesehatan yang diberikan oleh bidan kepada pasien (individu, keluarga, dan masyarakat) sesuai dengan kewenangan dan kemampuannya. Bidan yang menjalankan praktik harus memiliki Surat Izin Praktik Bidan (SIPB) sehingga dapat menjalankan praktik pada sarana kesehatan atau program.

h. Pelayanan

Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Sedangkan, pengertian pelayanan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, pelayanan adalah menolong menyediakan segala apa yang diperlukan orang lain seperti tamu atau pembeli. Menurut Kotler (1994), pelayanan adalah aktivitas atau hasil yang dapat ditawarkan oleh sebuah lembaga kepada pihak lain yang biasanya tidak kasat mata, dan hasilnya tidak dapat dimiliki oleh pihak lain tersebut. Hadipranata (1980) berpendapat bahwa, pelayanan adalah aktivitas tambahan di luar tugas pokok (*job description*) yang diberikan kepada konsumen-pelanggan, nasabah, dan sebagainya serta dirasakan baik sebagai penghargaan maupun penghormatan.

i. Kebidanan

Kebidanan adalah satu bidang ilmu yang mempelajari keilmuan dan seni yang mempersiapkan kehamilan, menolong persalinan, nifas dan menyusui, masa interval dan pengaturan kesuburan, klimakterium dan menopause, bayi baru lahir dan balita, fungsi-fungsi reproduksi manusia serta memberikan bantuan atau dukungan pada perempuan, keluarga dan komunitasnya.

j. Wewenang

Wewenang adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum yang dimana dengan hak tersebut seseorang atau badan hukum dapat memerintah atau menyuruh untuk berbuat sesuatu. Wewenang merupakan kekuasaan yang sah.¹²⁵

k. Kewenangan

Kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.

l. Pelayanan Kebidanan.

Pelayanan Kebidanan merupakan bagian integral dari pelayanan kesehatan, yang difokuskan pada pelayanan kesehatan wanita dalam siklus reproduksi, bayi baru lahir, dan balita untuk mewujudkan kesehatan keluarga sehingga tersedia sumber daya manusia yang berkualitas di masa depan.¹²⁶

m. Rekonstruksi

Rekonstruksi adalah pengembalian seperti semula.

n. Keadilan

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut John Rawls, filsuf Amerika Serikat, menyatakan bahwa "Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi

¹²⁵ Taliziduhu Ndraha, 2003. *Kybernologi : Ilmu Pemerintahan Baru*. Penerbit PT Rineka Cipta : Jakarta

¹²⁶ Nurrobikha., 2015 Buku Ajar Konsep Kebidanan *Depublish* Jokjakarta

sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran" keadilan intinya adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya.¹²⁷

G. Keaslian penelitian (*original research*).

Sepanjang yang diketahui belum ada penelitian yang menyangkut masalah Rekonstruksi Hukum Kesehatan di Praktik Mandiri Bidan. Dengan demikian maka penelitian ini dapat dikatakan asli dan akurat. Dengan demikian maka penelitian ini dapat dikatakan asli dan dapat dipertanggung jawabkan secara akademik.

Tabel 1.1. Penelitian Rekonstruksi Hukum dalam Pelayanan Publik

No	Judul	Peneliti	Hasil Penelitian
1	Rekonstruksi Budaya Hukum Birokrasi Pelayanan Kesehatan Berbasis Hukum Progresif (Study tentang budaya hukum birokrasi pelayanan kesehatan Ibu dan Bayi Pada Puskesmas dan RSUD Sambas Kalimantan Sambas	Abdul Gofur Taufik Doctor Program Doctor Program Law Diponegoro University	Hak-hak masyarakat mendapatkan keadilan dalam pelayanan kesehatan yang terabaikan karena faktor ekonomi dan kekuasaan yang sinergi dengan budaya paternalistik dan patron klien, serta faktor hukum yang tidak berpihak pada rakyat yang kurang mampu dan daerah perbatasan. Prinsip-prinsip hukum progresif telah dilaksanakan dalam pelayanan kesehatan tetapi belum dihayati dan dilaksanakan secara konsisten untuk membentuk budaya hukum birokrasi pelayanan kesehatan. Oleh karena itu perlu rekonstruksi budaya hukum birokrasi pelayanan kesehatan dengan prinsip prinsip

¹²⁷ Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas

			hukum progresif.
2	Aspek Hukum Penyelenggaraan Praktik Kedokteran Suatu Tinjauan Berdasarkan Undang-Undang No.29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran	Hargianti Dini Iswandari Magister Hukum Kesehatan Univesitas Soegiopranoto Semarang, Jawa Tengah	Masyarakat bukan hanya menjadi objek melainkan juga subjek penyelenggaraan kesehatan, oleh karenanya, penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Kebijakan publik yang strategis seperti Undang-Undang No. 29/2004 tentang Praktik Kedokteran (UUPK), diharapkan dapat mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan penyelenggaraan praktik kedokteran. Dua permasalahan yang mendasari penyusunan Undang-Undang tersebut, yang pertama adalah memberikan perlindungan bagi masyarakat terhadap praktik kedokteran yang eksploitatif dan tidak memenuhi etika kedokteran sehingga mengakibatkan penurunan kepercayaan masyarakat terhadap profesi medik, yang kedua, memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi profesi dokter dari gugatan masyarakat yang berlebihan.
3.	Diah Arimbi	Kajian Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Wewenang Pelayanan Bidan Praktik	Penyimpangan pelayanan kebidanan yang tidak sesuai dengan Kode Etik Bidan, standar profesi dan hukum, meskipun para bidan praktisi di lapangan sudah berusaha menjalankan pelayanan sesuai standar yang ada. Sehingga dapat disebutkan sebagai dugaan perbuatan melawan hukum. Kemudian terkait dengan kerugian yang ditimbulkan akibat

		Mandiri di Kabupaten Banyumas Jurnal	penyimpangan tersebut, angka kesakitan dan kematian baik ibu dan bayi masih menjadi fokus utama di Banyumas. Angka kematian ibu dan bayi masih cenderung tinggi dan belum dapat diturunkan secara signifikan. Bidan melampaui wewenangnya termasuk dalam perbuatan melawan hukum yang memenuhi unsur bertentangan dengan hak orang lain dan bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri. Hal ini bidan bertentangan dengan ketentuan Permenkes No 1464 Tahun 2010 tentang Izin dan penyelenggaraan Praktik Bidan, UU No. 44 Tahun 2009 dan Kode Etik serta wewenang bidan
4.	Anindito Teguh, 2017 Rekonstruksi Hukum Mediasi Dalam Perselisihan Pelayanan Kesehatan Bagi Pasien Rumah Sakit Yang berbasis Nilai Keadilan	Doctoral Thesis Fakultas Hukum Uninsula Semarang	Realitas pelaksanaan mediasi kesehatan belum dilaksanakan sesuai dengan Pasal 29 Undang-undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan yang memerintahkan mediasi dalam hal terjadi sengketa pelayanan medis dan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Temuan penelitian mendapati bahwa Mediasi yang ada dilakukan dengan melibatkan aparat kepolisian, pengacara atau notaris. Setelah membandingkan model mediasi yang dilakukan di Jepang, Malaysia dan Singapura maka diperoleh suatu konstruksi mediasi perselisihan pelayanan kesehatan yang berbasis nilai keadilan
5.	Keadilan	I Gusti Ayu	Kebutuhan keadilan berkontrak dalam

	berkontrak dalam reformulasi hukum <i>informed consent</i> berbasis keadilan sosial	Ketut Rachmi Handayani Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta	reformulasi hukum <i>informed consent</i> berbasis keadilan sosial. kebutuhan beranjak dari absennya keadilan bagi dokter dan pasien pada pemberian informasi dan persetujuan <i>informed consent</i> . peraturan perundang-undangan yang relevan belum berpijak kepada keadilan tersebut. penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat preskriptif dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. teknik pengumpulan bahan hukum studi pustaka dan teknik analisis bahan hukum metode deduksi. hasil tulisan ini menyimpulkan diperlukan peninjauan undang-undang nomor 29 tahun 2004 tentang praktik kedokteran untuk mengakomodir gagasan keadilan berkontrak dalam reformulasi hukum <i>informed consent</i> berbasis keadilan sosial. tulisan ini merekomendasikan perubahan pasal 2 undang-undang <i>a quo</i> yang rumusannya diubah menjadi “praktik kedokteran didasarkan pada asas (i) keadilan sosial; (ii) kesetaraan; (iii) kemanfaatan; (iv) kemanusiaan; dan (v) perlindungan dan keselamatan pasien.”
6.	Tanggungjawab Bidan Dalam Pelayanan Kesehatan	R.A. Antaru <i>Jurnal Mimbar Hukum UGM</i> * Bagian Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta Jalan Sosio	In carrying out their health services obligations, midwives need to comply with professional standards because failure to observe careful and diligent practice may be a ground for holding the midwife accountable. Injured patient reserves the right to file a lawsuit against the midwives by invoking breach of contract or wrongful acts as the basis of liability. Therefore, in carrying out his/her profession, a midwife must comply with professional standards, standard operating procedures, and regulated code of

		Justicia Nomor 1 Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281	conduct. This article will analyse matters pertinent to profession, malpractice, and their efforts to heal. Bidan dalam melaksanakan kewajiban pelayanan kesehatan harus berdasarkan pada standar profesi. Jika dalam melaksanakan kewajibannya bidan melakukan kesalahan, maka ia dapat dimintai pertanggungjawaban. Pasien sebagai pihak yang dirugikan dapat mengajukan pertanggungjawaban bidan melalui gugat berdasarkan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, dalam melaksanakan profesinya, seorang bidan harus memenuhi ketentuan standar profesi, standar prosedur operasional dan kode etik yang telah diatur. Dalam tulisan ini akan dicoba untuk dikaji hal-hal yang berkaitan dengan profesi, malpraktik, dan pertanggungjawaban dalam upaya penyembuhan.
--	--	---	---

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian adalah penjelasan tentang cara peneliti memandang realitas atau fenomena. Paradigma yang digunakan adalah *paradigma konstruktivisme*¹²⁸

¹²⁸ *Paradigma konstruktivisme* memandang realitas kehidupan sosial bukanlah realitas yang natural, tetapi terbentuk dari hasil konstruksi. Konsentrasi analisis pada paradigma konstruksionis adalah menemukan bagaimana peristiwa atau realitas tersebut dikonstruksi, dengan cara apa konstruksi itu dibentuk. Dalam studi komunikasi, paradigma konstruksionis ini sering sekali disebut sebagai paradigma produksi dan pertukaran makna. Ia sering dilawankan dengan paradigma positivis atau paradigma transmisi.

Paradigma Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan subjek dengan objek komunikasi. Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa tidak lagi hanya dilihat sebagai alat untuk memahami realitas objektif belaka dan dipisahkan dari subjek sebagai penyampai pesan. Konstruktivisme justru menganggap subjek (komunikator/decoder) sebagai faktor sentral dalam kegiatan komunikasi serta hubungan-hubungan sosial.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan *yuridis empiris*, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengkaji tentang peraturan-peraturan hukum mengenai pelaksanaan perlindungan, pencegahan dan penegakan hukum terhadap pelayanan kebidanan. Metode penelitian *yuridis empiris* adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam arti nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. *Yuridis empiris* yakni rekonstruksi perundang-undangan di bidang kesehatan dan pelayanan kebidanan secara langsung dapat meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan khususnya pelayanan kebidanan di PMB.¹²⁹

3. Sifat penelitian

Sifat penelitian bersifat eksplanatoris¹³⁰, yaitu penelitian dengan mengkaji beberapa sumber hukum tentang Peraturan Perundang-undangan Bagi Bidan di PMB dengan kenyataan di lapangan.

4. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan *social legal research*.

¹²⁹ Bambang Sunggono. 2007. *Metodologi penelitian hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

¹³⁰ Penelitian eksploratori bersifat mendasar dan bertujuan untuk memperoleh keterangan, informasi, data mengenai halaman-halaman yang belum diketahui. Karena bersifat mendasar, penelitian ini disebut penjelajahan (eksplorasi). Penelitian eksploratori dilakukan apabila peneliti belum memperoleh data awal sehingga belum mempunyai gambaran sama sekali mengenai halaman yang akan diteliti. Penelitian eksploratori tidak memerlukan hipotesis atau teori tertentu. Peneliti hanya menyiapkan beberapa pertanyaan sebagai penuntun untuk memperoleh data primer berupa keterangan, informasi, sebagai data awal yang diperlukan.

5. Sumber Data Penelitian

- a. Penelitian Lapangan (*Field Research*) yakni data yang didapat dari lapangan.
- b. Penelitian kepustakaan (*library research*), dilakukan untuk menghimpun data sekunder dan bahan hukum tertier dari peraturan-peraturan hukum primer yaitu :¹³¹
 - a) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 36 tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan, dan Peraturan Menteri Kesehatan 1464 tahun 2010 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Ijin Praktik dan Registrasi Bidan, Peraturan Menteri Kesehatan No 97 Tahun 2014 tentang Pelayanan Kesehatan Masa Sebelum Hamil, Masa Hamil, Persalinan, dan Masa Sesudah Melahirkan, Penyelenggaraan Pelayanan Kontrasepsi, serta Pelayanan Kesehatan Seksual.
 - b) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa hasil penelitian di bidang hukum, majalah, internet yang berkaitan dengan pelayanan kebidanan.

6. Teknik Pengumpulan data

Dalam melaksanakan penelitian ini digunakan dua jenis teknik pengumpulan data, yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan.

¹³¹ Soekanto Soerjono., Pengantar Penelitian Hukum., Penerbit Universitas Indonesia UI Press, Jakarta. 2014

Penelitian Lapangan (*Field Research*) dilakukan untuk memperoleh data primer yang diperoleh langsung dari para responden dan wawancara langsung dengan pihak-pihak terkait yang berkompeten yaitu Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Simalungun, Pengurus organisasi Ikatan Bidan Indonesia (IBI) Kabupaten Simalungun, Pengurus Daerah IBI Provinsi, Pengurus Pusat IBI dan PMB.

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara :

- a. Studi dokumen dengan cara mempelajari peraturan-peraturan, teori, buku-buku hasil penelitian, jurnal dan buletin serta dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Kuesioner berupa pertanyaan yang disusun yang dapat mengakomodir keadaan sarana prasarana PMB dan ketentuan administratif PMB.
- c. Wawancara langsung dengan menemui pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, yang dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya. Proses pelaksanaannya melalui wawancara langsung dengan serangkaian tanya jawab langsung kepada informan.

Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi, alam proses hasil wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi atas informasi.¹³²

Pengambilan sampel dilakukan dengan cara tehnik non random. *Purposive non Random Sampling*. Responden adalah Bidan Praktik Mandiri Bidan di Kabupaten Simalungun dan Kota Peamatangsiantar di Sumatera Utara.

¹³² Lexy J. Meleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung. Tahun 2005. Halaman 280.

Informan yang berkompeten dan terkait dengan permasalahan yang diteliti seperti Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/ Kota, Kepala Bidang Pengembangan SDM Kesehatan, Pengurus IBI Kota Kabupaten, Bidan yang memiliki Praktik Mandiri Bidan.

8. Tehnik Analisis

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan seperti yang disarankan oleh data. Analisa data yang digunakan adalah kualitatif

Kegiatan analisis data dimulai dengan dilakukannya pemeriksaan terhadap data yang telah terkumpul dari hasil wawancara dan hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada baik berupa data primer, sekunder maupun tertier. Sehingga dapat menguraikan dan menggambarkan permasalahan dan diharapkan dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang dihadapi.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian adalah sebagai berikut :

Untuk memudahkan pembahasan maka dilakukan pembabakan penelitian disertasi dengan menggunakan sistematikan penulisan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, menjelaskan Latar belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka teori meliputi Grand, Middle Theory dan Applied Theory, Kerangka Pemikiran/ Kerangka Konsep, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian yang

terdiri dari Paradigma Penelitian, Jenis Penelitian, Sifat Penelitian, Metode Pendekatan, Sumber Data Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Analisis Data, Jadwal penelitian

BAB II Tinjauan Pustaka meliputi Sejarah Kebidanan, Pengertian Bidan, Pelayanan Kebidanan, Kewenangan Bidan, Hukum Kesehatan yang Berhubungan Dengan Wewenang Bidan, Prosedur Izin dan Penyelenggaraan Praktik bidan ditinjau dari aspek hukum

BAB III Ketentuan Wewenang Bidan Menurut Hukum Kesehatan Yang Berlaku Di Indonesia menjabarkan pelayanan kebidanan di Indonesia, hukum kesehatan yang akan dijabarkan meliputi Undang-Undang Kesehatan No 36 tahun 2009, Undang-Undang Tenaga Kesehatan Nomor 36 tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan, Undang-Undang Praktik Kedokteran dan Peraturan Menteri Kesehatan 1464 tahun 2010 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2017 tentang Ijin Praktik dan Registrasi Bidan yang berhubungan dengan pelayanan kebidanan, Peraturan Menteri Kesehatan No 97 Tahun 2014 tentang Pelayanan Kesehatan Masa Sebelum Hamil, Masa Hamil, Persalinan, dan Masa Sesudah Melahirkan, Penyelenggaraan Pelayanan Kontrasepsi, serta Pelayanan Kesehatan Seksual.

BAB IV Pelaksanaan Pelayanan Kebidanan Dan Kelemahan-Kelemahan Pelayanan Kebidanan Di PMB dan kelemahan- kelemahan

pelayanan kebidanan meliputi: sarana prasarana praktik mandiri,
syarat administrasi bidan, wewenang bidan dan di Praktik Mandiri

BAB V Rekonstruksi Hukum Kesehatan Tentang Wewenang Bidan Di
Praktik Mandiri Berbasis Nilai Keadilan.

BAB VI Penutup Terdiri dari Simpulan, Rekomendasi dan Implikasi