

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Untuk mensukseskan Program Pemerintah menuju Indonesia Sehat Tahun 2010. Pemerintah Indonesia telah membenahi segala sesuatu yang berhubungan dengan kesehatan. Meskipun untuk mencapai target sukses masih belum terlihat tapi setidaknya pemerintah telah mengusahakannya.

Usaha pemerintah untuk menuju masyarakat sehat sudah mulai digalakkan, mulai dari tingkat masyarakat kecil sampai tingkat masyarakat menengah ke atas. Salah satunya adalah dengan adanya desa siaga, yang mana ujung tombak dalam pelayanan kesehatan untuk pertama kalinya dilakukan oleh bidan.

Sampai saat ini, profesi bidan masih banyak diperlukan untuk memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat, khususnya pada masyarakat pedesaan yang jauh dari sarana kesehatan (dokter, rumah sakit, puskesmas, klinik). Menurut Pasal 1 Permenkes Nomor HK.02.02/149/2010 tahun 2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan (selanjutnya disebut dengan Permenkes Nomor 149 Tahun 2010) yang dimaksud dengan Bidan adalah seorang perempuan yang lulus dari pendidikan bidan yang telah teregistrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bidan merupakan salah satu tenaga kesehatan yang bekerja untuk memberikan pelayanan kesehatan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Sebelum seorang bidan dapat disebut sebagai tenaga kesehatan, maka seorang bidan harus terlebih dahulu menyelesaikan pendidikan dan pelatihan

yang diselenggarakan oleh pemerintah atau masyarakat, melalui institusi pendidikan yang berhak menyelenggarakan pendidikan tersebut dan berhak untuk memperoleh gelar setelah menyelesaikan pendidikannya.

Menurut Pasal 1 Nomor 6 Undang-undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut dengan UU Nomor 36 tahun 2009) 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. Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 1996 tentang Tenaga Kesehatan, (selanjutnya disebut dengan PP Nomor 32 tahun 1996) Bidan termasuk tenaga keperawatan (tenaga keperawatan meliputi perawat dan bidan).

Seiring dengan perkembangan zaman dan tuntutan pelayanan kesehatan yang bertambah rumit, bidan sebagai profesi kesehatan juga mengalami perkembangan, standar dan kompetensi pelayanan kebidanan yang dijadikan acuan dalam pemberian pelayanan kesehatan dilegalikan dengan dikeluarkannya Kepmenkes Nomor 900/ Menkes/ SK/ VII/ 2002 tahun 2002 tentang Registrasi dan Praktik Kebidanan (selanjutnya disebut dengan Kepmenkes Nomor 900 tahun 2002), Kepmenkes Nomor 369/ Menkes/ SK/ III/ 2007 tahun 2007 tentang Standar Profesi Bidan (selanjutnya disebut dengan Kepmenkes Nomor 369 tahun 2007), Kepmenkes Nomor 938/ Menkes/ SK/ VIII/ 2007 tahun 2007 tentang Standar Asuhan Kebidanan (selanjutnya disebut dengan Kepmenkes Nomor 938 tahun 2007), Permenkes Nomor 149 tahun 2010, dan begitu juga dengan bidang

administrasi kebidanan mengalami kemajuan seiring dengan kemajuan teknologi.

Dalam 9 standar praktik kebidanan, salah satunya adalah dokumentasi asuhan kebidanan. Dokumentasi asuhan kebidanan ini didokumentasikan sesuai dengan standar dokumentasi asuhan kebidanan.<sup>1</sup> Dalam pelayanan kesehatan dokumentasi sangatlah diperlukan, tidak hanya sebagai bahan catatan medis tentang sampai sejauh mana pelayanan kesehatan telah diberikan, tetapi di dalamnya juga mengandung aspek hukum manakala terjadi sengketa medik, karena dengan penulisan dokumentasi yang benar, akan terlihat pelayanan apa saja yang telah diberikan kepada pasiennya.

Berbicara mengenai dokumentasi, dalam praktek kebidanan mengenal adanya partograf. Partograf adalah catatan grafik kemajuan persalinan untuk memantau keadaan ibu dan janin. Dengan catatan grafik kemajuan persalinan yang dibuat dengan benar, maka diharapkan keadaan-keadaan sulit selama persalinan dapat segera ditangani, . karena tanpa disadari 'keadaan sulit' yang terjadi selama proses persalinan juga merupakan salah satu penyebab langsung berkaitan dengan kematian ibu dan bayi.

Penyebab langsung yang berkaitan dengan kematian ibu dan bayi adalah komplikasi pada kehamilan, persalinan, dan nifas yang tidak tertangani dengan baik dan tepat waktu. Dari hasil survei (SKRT 2001) diketahui bahwa komplikasi penyebab kematian ibu yang terbanyak adalah perdarahan, hipertensi dalam kehamilan (eklampsia), infeksi, partus lama, dan komplikasi keguguran. Angka kematian bayi baru lahir terutama disebabkan oleh antara lain infeksi dan berat bayi lahir rendah. Kondisi

---

<sup>1</sup> Sofyan, Mustika, (dkk), 2006, *Bidan Menyongsong Masa Depan*, Jakarta : PP IBI, hal. 135-138

tersebut berkaitan erat dengan kondisi kehamilan, pertolongan persalinan yang aman, dan perawatan bayi baru lahir. Kejadian komplikasi pada ibu dan bayi baru lahir sebagian besar terjadi pada masa sekitar persalinan sehingga pemeriksaan kesehatan pada saat hamil dan kehadiran serta pertolongan tenaga kesehatan yang terampil pada masa persalinan menjadi sangat penting.<sup>2</sup>

Oleh karena partograf berisikan catatan medis yang penting tentang pasien, mulai dari identitas sampai riwayat kesehatan ibu dan janin selama proses persalinan, maka partograf bisa juga dikategorikan sebagai rekam medis, karena yang dimaksud dengan rekam medis sesuai dengan Pasal 1 Permenkes Nomor 269/ Menkes/ Per/ III/ 2008 tahun 2008 tentang Rekam Medis (selanjutnya disebut dengan Permenkes Nomor 269 tahun 2008) adalah berkas yang berisikan catatan dan dokumen tentang identitas pasien, pemeriksaan, pengobatan, tindakan dan pelayanan lain yang telah diberikan kepada pasien.

Karena partograf dapat dikategorikan sebagai salah satu bagian rekam medis bidan, maka sesuai dengan profesinya sebagai tenaga kesehatan, yaitu sebagai tenaga kesehatan yang ikut memberikan pelayanan kesehatan secara langsung kepada pasien selain dokter dan dokter gigi (Pasal 1 Permenkes 269 Tahun 2008), maka seorang bidan harus membuat partograf dalam melakukan praktiknya (partograf adalah bagian terpenting dalam proses pencatatan selama persalinan<sup>3</sup>), sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Permenkes Nomor 149 tahun 2010 yang menyatakan bahwa dalam

---

<sup>2</sup> Syafrudin, *Angka Kematian Ibu dan bayi Masih Tinggi*, Halaman Utama Shvoong Kedokteran dan Kesehatan, oleh : dhi u, 3 April 2008

<sup>3</sup> JNPK-KR, 2007, *Asuhan Persalinan Normal*, Jakarta : JNPK-KR / POGI dan JHPIEGO Corporation, hal. 32

menjalankan praktik, bidan berkewajiban untuk melakukan pencatatan asuhan kebidanan secara sistematis dan Pasal 27 ayat (1) Kepmenkes Nomor 900 tahun 2002 "Bidan wajib melakukan pencatatan dan pelaporan sesuai dengan pelayanan yang diberikan".

Dalam praktik kebidanan, seperti halnya profesi kesehatan lainnya, bidan dapat berpraktik di institusi kesehatan dan/ atau perorangan (mandiri). Dalam berpraktik di sarana kesehatan (institusi rumah sakit, klinik, puskesmas) yang bersifat kolektif, kedisiplinan seorang bidan akan dapat terpantau oleh atasan, begitu juga manakala terjadi sengketa medik, bidan yang bekerja pada sebuah institusi pada tuntutan perdata bisa berbagi "penderitaan" dengan institusi tempat dia bekerja.

Sedangkan bagi bidan yang berpraktik mandiri, pada saat terjadi sengketa medik tidak bisa berbagi "penderitaan", semua bergantung pada masing-masing individu bidan. Maka dari itu, seorang bidan mandiri dalam menjalankan pelayanan kesehatan haruslah mengerti dan memahami hal-hal yang berkenaan dengan profesinya, setidaknya tahu payung hukum apa saja yang melindungi profesinya itu.

Masalah kepatuhan terhadap hukum merupakan suatu aspek saja dari suatu persoalan yang lebih luas yaitu kesadaran hukum. Bagaimana seseorang dapat mematuhi hukum, kalau dia tidak memahami hukum tersebut.<sup>4</sup> Salah satu faktor yang mengefektifkan suatu peraturan adalah warga masyarakat. Yang dimaksud di sini adalah kesadarannya untuk mematuhi suatu peraturan perundang-undangan, yang kerap disebut derajat

---

<sup>4</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, SH, 1984, *Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat*, Bandung : Alumni, hal. 19

kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.<sup>5</sup>

Sedangkan menurut Scholten dalam Artikel Hukum Prof. Sudikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan kesadaran hukum adalah kesadaran yang ada pada setiap manusia tentang apa hukum itu atau apa seharusnya hukum itu, suatu kategori tertentu dari hidup kejiwaan kita dengan mana kita membedakan antara hukum dan tidak hukum (*onrecht*), antara yang seyogyanya dilakukan dan tidak seyogyanya dilakukan.<sup>6</sup>

Maka dari itu kedisiplinan dalam melakukan pelayanan yang sesuai perundang-undang harus dikedepankan, khususnya bagi profesi yang rentan dengan masalah hukum. Bagi bidan yang berpraktik mandiri/ swasta, ada kecenderungan disiplin kerja sedikit terabaikan, hal ini terjadi karena tidak ada pantauan disiplin dari atasan. Maka dari itu kesadaran hukum bagi tenaga kesehatan khususnya bidan yang berpraktik mandiri/ swasta mutlak diperlukan dan diperhatikan untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, khususnya apabila terjadi sengketa medik kebidanan.

Berkenaan dengan pembelaan bidan manakala terjadi sengketa medik, maka pencatatan dan dokumen kebidanan mutlak diperhatikan, mengingat saat ini gugatan-gugatan terhadap tenaga kesehatan yang mengatas namakan mal praktek sangat banyak. Dokumentasi kebidanan akan sangat berguna untuk mengetahui apakah tindakan pelayanan kesehatan yang telah diberikan sesuai dengan standar prosedur operasional atau tidak.

---

<sup>5</sup> Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, MA, 2007, *Sosiologi Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, hal. 64

<sup>6</sup> Prof. Dr. RM. Sudikno Mertokusumo, SH, *Artikel Hukum : Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*, [Sudiknomk@yahoo.com](mailto:Sudiknomk@yahoo.com), Rabu 19 Maret 2008, 15.42

Mengingat partograf juga merupakan salah satu rekam medis yang hukumnya wajib dibuat, untuk mengetahui keadaan sulit selama persalinan, misalnya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya komplikasi persalinan yang dapat mengakibatkan kematian ibu dan bayi. Maka pastilah semua bidan telah mendapatkan materi tentang partograf. Untuk itu, penulis tertarik melakukan kajian melalui penelitian ini tentang bagaimanakah tingkat kesadaran hukum bidan terhadap keberadaan partograf dalam praktek kebidanan mandiri dan bagaimanakah kekuatan hukum dari partograf itu sendiri.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah tingkat kesadaran hukum bidan terhadap keberadaan partograf ?
2. Bagaimanakah kekuatan hukum partograf sebagai catatan medis dalam praktek kebidanan mandiri ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah penelitian, tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tingkat kesadaran hukum bidan terhadap keberadaan partograf di Kota Semarang.
2. Untuk mengetahui kekuatan hukum partograf sebagai catatan medis dalam praktek kebidanan mandiri di Kota Semarang.

#### D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk :

##### 1. Manfaat akademis

Hasil penelitian ini dapat menjadi salah satu referensi untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai keberadaan partograf dalam praktek kebidanan mandiri dengan menggunakan jenis maupun cara pengumpulan data yang berbeda.

##### 2. Manfaat praktis

###### a. Bagi Bidan :

Dapat digunakan sebagai bahan masukan dan tambahan pengetahuan mengenai pentingnya partograf dalam praktek kebidanan mandiri.

###### b. Bagi Pengurus Ikatan Bidan Indonesia (IBI) :

Dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan pembinaan terhadap Bidan terkait tentang kesadaran hukum bidan terhadap keberadaan partograf dalam praktek kebidanan mandiri.