

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Bidan merupakan profesi yang diakui secara nasional maupun internasional dengan sejumlah praktisi diseluruh dunia. Pengertian bidan dan bidang prakteknya secara internasional telah diakui oleh *International Confederation of Midwives (ICM)* Tahun 1972 dan *The International Federation of Gynaecology and Obstetrics (FIGO)* tahun 1973, WHO dan badan lainnya. Bidan sebagai pekerja profesional dalam menjalankan tugas dan prakteknya, bekerja berdasarkan pandangan filosofis yang dianut, keilmuan, metode kerja, standar praktik pelayanan serta kode etik profesi yang dimilikinya. Bidan merupakan profesi yang diakui secara nasional maupun internasional dengan sejumlah praktisi diseluruh dunia. Pengertian bidan dan bidang prakteknya secara internasional telah diakui oleh *International Confederation of Midwives (ICM)* Tahun 1972 dan *The International Federation of Gynaecology and Obstetrics (FIGO)* tahun 1973, WHO dan badan lainnya. Bidan sebagai pekerja profesional dalam menjalankan tugas dan prakteknya, bekerja berdasarkan pandangan filosofis yang dianut, keilmuan, metode kerja, standar praktik pelayanan serta kode etik profesi yang dimilikinya.

Profesi adalah pekerjaan yang membutuhkan pelatihan dan penguasaan terhadap suatu pengetahuan khusus. Suatu profesi biasanya memiliki asosiasi profesi, kode etik, serta proses sertifikasi dan lisensi

yang khusus untuk bidang profesi tersebut.<sup>1</sup> Sedangkan profesionalisme adalah karakter, spirit atau metode profesional yang mencakup pendidikan dan kegiatan di berbagai kelompok okupasi dengan anggotanya berkeinginan untuk menjadi profesional.<sup>2</sup>

Bidan sebagai profesi mempunyai ciri khas yang khusus. Sebagai pelayanan profesional yang merupakan bagian integral dari pelayanan kesehatan, yang diberikan kepada ibu dalam kurun masa reproduksi dan bayi baru lahir. Bidan mempunyai tugas yang sangat unik, selalu mengedepankan fungsi ibu sebagai pendidik bagi anak-anaknya, memiliki kode etik dengan serangkaian pengetahuan ilmiah yang didapat melalui proses pendidikan dan jenjang tertentu, keberadaan bidan diakui memiliki organisasi profesi yang bertugas meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, anggotanya menerima jasa atas pelayanan yang dilakukan dengan tetap memegang teguh kode etik profesi.

Organisasi profesi bidan di Indonesia adalah Ikatan Bidan Indonesia, yang lebih dikenal dengan singkatan IBI; organisasi bidan di Indonesia mempunyai anggota yang beragam. Dengan demikian peran dan fungsi dari IBI lebih banyak pada menyatukan kepentingan-kepentingan bidan di dalam jenis pekerjaan masing-masing. Sementara menurut ketentuan yang berlaku di Indonesia dikatakan profesional adalah minimal berpendidikan Diploma III. Disisi lain masih ada tenaga bidan

---

<sup>1</sup> Asri Hidayat, dan Mufdlilah, 2009. *Catatan Kuliah Konsep Kebidanan Plus Materi Bidan Delima*. Mitra Cendekia Yogyakarta, hal. 140.

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 141.

masih berpendidikan Diploma I. IBI mempunyai peran sangat penting dalam mengatur SDM yang ada di dalam wilayahnya.

Pelayanan kebidanan profesional dilaksanakan diberbagai tatanan pelayanan kesehatan, menjangkau seluruh golongan dan lapisan masyarakat yang memerlukan, baik ditatanan kesehatan masyarakat, maupun ditatanan pelayanan rumah sakit. Secara bersamaan dikembangkan kemampuan pengelolaan kebidanan profesional (*professional midwife management*) dengan kepemimpinan profesional kebidanan (*professional midwife leadership*) sehingga memungkinkan kebidanan Indonesia berkembang sesuai dengan kaidah-kaidah kebidanan sebagai profesi. Kendala yang muncul adalah belum adanya kesatuan visi dari bidan profesional karena tingkat pendidikan yang berbeda, serta asumsi dan persepsi masyarakat tentang tugas, peran dan fungsi bidan terhadap masyarakat. Pelayanan kebidanan kepada masyarakat sangat bergantung pada mutu dan kualitas pelayanan atau jasa yang diberikan. Mutu suatu jasa sangat ditentukan oleh *input*, dimana *input* merupakan suatu standar kompetensi yang akan digunakan sebagai acuan dalam praktik kebidanan, termasuk juga *input* adalah sumber daya manusia (SDM) dari tenaga bidan yang mempunyai latar belakang pendidikan sangat beragam. Yang termasuk dalam proses adalah kemampuan teknis bidan dalam melakukan asuhan kebidanan, sedangkan sebagai *output* adalah kepuasan dari klien selama asuhan kebidanan berlangsung. Organisasi profesi IBI mempunyai peran dalam

membentuk standarisasi dari lulusan pendidikan tinggi baik Diploma III maupun Strata I sebelum mereka terjun ke tempat kerja. IBI mempunyai kewenangan untuk memberikan sertifikasi dan uji kompetensi terhadap bidan pemula (bidan baru lulus DIII dan SI) sehingga mempunyai kompetensi yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap publik.

IBI mempunyai kewenangan untuk membina, menyelenggarakan kontrol, dan peningkatan kemampuan melalui pengaktifan institusi pelayanan kesehatan sebagai tempat bekerjanya bidan, sehingga mereka dapat meningkatkan kemampuan, ketrampilan dan jenjang karier yang lebih tinggi. IBI mempunyai peran untuk mengontrol dan mengevaluasi hasil kinerja bidan dalam hubungannya dengan pasien di masyarakat, berupa menilai kepuasan pasien pengguna jasa kebidanan, menerima pengaduan dan menyelesaikan permasalahan pengaduan sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1464/Menkes/Per/X/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan (selanjutnya disebut Permenkes 1464/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan) Pasal 21 menyatakan bahwa peran organisasi profesi adalah pembuatan standar profesi dan standar pelayanan kebidanan profesional, melakukan pembinaan dan pengawasan dengan mengikutsertakan Majelis Tenaga Kesehatan Indonesia, Majelis Tenaga Kesehatan Provinsi, dan asosiasi institusi pendidikan yang bersangkutan dan koordinasi dengan Kepala

Dinas Kesehatan setempat dalam rangka penetapan surat ijin praktik bidan dan pencabutannya.

Untuk mencapai praktik kebidanan yang profesional, sudah diatur dalam Permenkes 1464/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan dimana telah memberikan wewenang kepada bidan, untuk melaksanakan tugasnya dengan baik. Pemberian wewenang ini dimaksudkan supaya bidan dalam melaksanakan praktik mengetahui batas kewenangannya dan kewenangan ini merupakan kewenangan hukum yang menyebabkan bidan mendapat perlindungan hukum selama bertugas sesuai dengan apa yang tercantum dalam kewenangan yang diberikan oleh permenkes tersebut. Pada **BAB II Pasal 2** ayat (1) menyatakan "Bidan dapat menjalankan praktik mandiri dan/atau bekerja di fasilitas pelayanan kesehatan", ayat (2) "Bidan yang menjalankan praktik mandiri harus berpendidikan minimal Diploma III (D III) Kebidanan". Dari pasal tersebut jelas bahwa bidan dapat melaksanakan praktik mandiri atau berpraktik di rumah sakit, klinik dan unit kesehatan lain dengan pendidikan minimal DIII Kebidanan. Pada **BAB III tentang Penyelenggaraan Praktik** Pasal 9 menyatakan lingkup praktik kebidanan yaitu "Bidan dalam menjalankan praktik berwenang untuk memberikan pelayanan yang meliputi: Pelayanan kesehatan ibu; pelayanan kesehatan anak; dan Pelayanan kesehatan reproduksi perempuan dan keluarga berencana". Pada Pasal 17 ayat (1) menyatakan tentang persyaratan yang harus dipenuhi untuk menjalankan praktik mandiri yaitu "Bidan dalam

menjalankan praktik mandiri harus memenuhi persyaratan meliputi tempat praktik dan peralatan untuk tindakan asuhan kebidanan, meliputi pengkajian, penetapan diagnosa kebidanan, perencanaan, melaksanakan tindakan kebidanan dan evaluasi kebidanan". Dalam melaksanakan asuhan kebidanan harus sesuai dengan standar asuhan kebidanan yang ditetapkan organisasi profesi. Sedangkan tindakan medik hanya dapat dilakukan berdasarkan permintaan tertulis dari dokter. Bidan dapat melakukan tindakan diluar kewenangan pada Pasal 14 ayat (1) "apabila di daerah yang tidak memiliki dokter". Jadi di daerah yang telah memiliki dokter, kewenangan bidan sebagaimana dimaksud tidak berlaku.

Peran organisasi profesi mendatang akan menjadi lebih penting dan strategis dalam rangka mengatur praktik kebidanan, dimulai dari penerapan standar kompetensi bidan yang sudah diatur dalam Kepmenkes RI Nomor 369/SK/III/2007 tentang Standar Profesi Bidan (selanjutnya disebut Kepmenkes 369/2007 tentang Standar Profesi Bidan) yang digunakan sebagai acuan untuk melakukan tindakan kebidanan sesuai rambu-rambu yang ditetapkan oleh profesi dan kode etiknya serta sosialisasi Permenkes 1464/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan sehingga dalam melaksanakan praktik kebidanan yang mengakomodasi semua kepentingan baik bidan sebagai pemberi pelayanan maupun pasien/masyarakat sebagai penerima layanan kebidanan sehingga bidan mampu meningkatkan mutu pelayanan, keselamatan pasien dan melindungi masyarakat terhadap

segala kemungkinan yang dapat menimbulkan bahaya bagi kesehatan. Kesiapan organisasi profesi bidan (IBI) dalam mensosialisasi Permenkes 1464/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan yang baru dimana dalam Permenkes tersebut banyak kewenangan bidan yang dibatasi dibandingkan dengan Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 900/Menkes/SK/VII/2002 tentang Registrasi dan Praktik Bidan (selanjutnya disebut Kepmenkes 900/2002 tentang Registrasi dan Praktik Bidan), dan banyak bidan yang masih tidak mengetahui dan yang mengetahui tetapi tidak memahami adanya peraturan baru yang mengatur kewenangannya sehingga dalam praktik kebidanan sehari-hari masih memakai acuan peraturan yang lama. Masih banyak bidan yang berpraktik seperti dokter, terutama mereka yang bekerja di puskesmas. Tentu saja hal ini sangat rawan terhadap tuntutan hukum apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. IBI semestinya melakukan penertiban terhadap model praktik bidan seperti ini, namun demikian peran dan fungsi organisasi profesi belum mampu berfungsi sebagai kontrol dalam praktik kebidanan.

Peran organisasi IBI menjadi lebih strategis dan menjadi ujung tombak dalam penyiapan profesi, mengawal profesi bidan untuk maju memenuhi tuntutan profesional, yang memuat akuntabilitas dari masyarakat dan menjadi wadah organisasi dalam menertibkan praktik kebidanan, sehingga menghindari malpraktik kebidanan.

Dari beberapa masalah ini penulis tertarik mengambil judul Peran Organisasi Profesi Bidan (IBI) dalam Pengawasan Bidan Praktik Mandiri di Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Bagaimanakah peran organisasi profesi bidan (IBI) terhadap penerapan praktik mandiri kebidanan?

1. Bagaimanakah kesiapan organisasi IBI dan anggotanya terhadap pelaksanaan Permenkes 1464/Menkes/Per/X/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan?
2. Bagaimanakah peran IBI dalam melaksanakan pengawasan terhadap bidan praktik mandiri?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Untuk mengetahui peran organisasi profesi bidan (IBI) terhadap penerapan praktik mandiri kebidanan di Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah.

- 1) Untuk mengetahui dan mendapatkan gambaran tentang kesiapan organisasi IBI dan anggotanya terhadap pelaksanaan Permenkes 1464/Menkes/Per/X/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan di Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah.

- 2) Untuk mengetahui dan mendapatkan gambaran tentang peran IBI dalam melaksanakan pengawasan terhadap bidan praktik mandiri di Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan keilmuan dalam merumuskan aspek-aspek yang berpengaruh terhadap peran organisasi profesi bidan (IBI) dalam pelaksanaan bidan praktik mandiri, ditinjau dari biopsikososial dan kultural, sebagai bahan pengembangan perumusan hukum kesehatan masyarakat.

##### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran evaluasi program pelaksanaan bidan praktik mandiri dengan adanya Permenkes 1464/Menkes/Per/X/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan.

#### **E. METODE PENELITIAN**

Berdasarkan judul usulan penelitian, latar belakang masalah dan rumusan masalah penelitian ini termasuk dalam penelitian kualitatif.

## 1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang diterapkan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris/sosiologis (*socio-legal approach*), dimana penelitian dengan analisis pendekatan menekankan pada aspek yuridis dan sekaligus membahas aspek-aspek sosial yang melingkupi gejala hukum tertentu<sup>3</sup>, dalam hal ini adalah hukum kesehatan dan peraturan tentang praktik mandiri kebidanan. Tujuan dari penelitian ini adalah yuridis sosiologis, yaitu studi yang bertujuan untuk membahas aspek yuridisnya dan sekaligus membahas aspek-aspek sosial yang melingkupi gejala hukum tertentu. Aspek yuridis dalam praktik kebidanan adalah undang-undang atau peraturan pemerintah maupun peraturan perundangan yang lain. Sedangkan aspek sosial kemasyarakatan yang terjadi karena hubungan terapeutik antara bidan sebagai tenaga kesehatan dengan pasien sebagai pengguna jasa layanan kesehatan. Metode yang digunakan dalam analisis atau pendekatan yuridis empiris/sosiologis adalah evaluasi program yang sedang berjalan.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan permasalahan dan tujuan yang hendak dicapai, maka jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat

---

<sup>3</sup> Agnes Widanti, et al., 2009, *Petunjuk Penulisan Usulan Penelitian dan Thesis*, Cetakan kedua, Semarang: Penerbit Universitas Katolik Soegijapranata, hal. 8.

terhadap suatu populasi atau daerah tertentu, mengenai sifat-sifat, karakteristik-karakteristik atau faktor-faktor tertentu<sup>4</sup>. Berdasarkan metodenya, penelitian ini termasuk dalam penelitian *cross sectional*, yaitu pengukuran variabel-variabelnya secara simultan atau dalam waktu yang bersamaan pada waktu yang telah ditentukan.<sup>5</sup> Sedangkan berdasarkan manfaat atau kegunaanya, penelitian ini termasuk dalam penelitian evaluasi (*evaluation Research*) yang termasuk dalam kriteria penelitian evaluasi tinjauan, yaitu mengevaluasi suatu program yang berlangsung sehingga dapat digunakan dalam perencanaan pengambilan keputusan dengan menekankan tahapan evaluasi terhadap pelaksanaan praktik kebidanan mandiri di masyarakat.

### 3. Definisi Operasional Variabel

Definisi operasional adalah batasan ruang lingkup atau pengertian variabel-variabel yang diamati/diteliti yang bermanfaat untuk mengarahkan kepada pengukuran atau pengamatan terhadap variabel-variabel yang bersangkutan serta pengembangan instrumen (alat ukur).<sup>6</sup> Definisi operasional dalam penelitian ini adalah :

---

<sup>4</sup> Bambang Sunggono, 2010. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : Rajawali Pers, hal. 35.

<sup>5</sup> Soekidjo Notoatmojo, 2005. *Metodologi Penelitian Kesehatan*. Jakarta : Rhinneka Cipta, hal. 38.

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 111-112.

- a. Peran organisasi profesi dalam penerapan bidan praktik mandiri adalah pelaksanaan peran registrasi dan lisensi kegiatan praktik mandiri Kebidanan di Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah.
- b. Kesiapan organisasi Ikatan Bidan Indonesia dan anggotanya tentang adanya Permenkes 1464/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan adalah respon pengetahuan, sikap dan tindakan bidan yang melaksanakan praktik mandiri ditinjau dari legal aspek hukum pemerintahan dan sosial masyarakat di Demak Jawa Tengah.
- c. Pengawasan praktik mandiri kebidanan  
Adalah metode pembinaan dan evaluasi yang dilakukan oleh organisasi profesi terhadap pelaksanaan bidan praktik mandiri di Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah. Data yang dikumpulkan meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Alat pengumpulan data dalam bentuk angket terhadap pengurus dan anggota IBI, yang dilengkapi dengan interview, cek list kelengkapan keberadaan monitoring dan data dokumentasi.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

##### a. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini digolongkan dalam pengumpulan data primer dan data sekunder. Data yang dikumpulkan meliputi :

## 1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden melalui studi lapangan, angket, wawancara dan kuesioner.

## 2) Data Sekunder

Pengumpulan data sekunder yaitu dilakukan dengan studi pustaka, dalam penelitian ini data sekunder meliputi:

### a) Bahan hukum primer:

1. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
2. Undang-undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran.
3. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1464/Menkes/Per/X/2010 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan.
4. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 161/Menkes/Per/II/2010 tentang Registrasi Tenaga Kesehatan.
5. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 900/SK/VII/2002 tentang Registrasi dan Praktik Bidan.

**6. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 369/Menkes/SK/III/2007 tentang Standar Profesi Bidan.**

**b) Bahan hukum sekunder:**

1. Berbagai kepustakaan mengenai organisasi IBI, pengawasan dan bidan praktik mandiri.
2. Berbagai hasil seminar dan pertemuan ilmiah lainnya mengenai peran IBI dalam pengawasan bidan praktik mandiri.
3. Hasil-hasil penelitian tentang pengawasan praktik mandiri.

**c) Bahan hukum tertier:**

1. Kamus istilah hukum
2. Kamus Inggris-Indonesia
3. Kamus Indonesia-Inggris
4. Kamus besar Bahasa Indonesia.

**5. Subyek Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada Pengurus IBI Cabang Kabupaten Demak yang populasinya sebanyak 25 orang dan anggotanya sebanyak 472 orang, sedangkan anggota IBI yang praktik mandiri (BPM) sebanyak 452 orang.

Pengambilan sampel dalam penelitian ini dengan menggunakan teknik *non probability sampling* secara *purposive sampling* yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu yang dibuat oleh peneliti sendiri, berdasarkan ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya.<sup>7</sup> Dari populasi tersebut ditarik sampel:

- a. 7 orang pengurus inti sebagai responden dari 25 orang pengurus IBI cabang Kabupaten Demak.
- b. 9 orang bidan delima sebagai responden dari 30 orang bidan delima.
- c. 15 orang bidan praktik mandiri sebagai responden dari 180 orang bidan praktik yang punya SIB dan SIPB.
- d. 15 orang bidan praktik mandiri sebagai responden dari 149 orang bidan praktik yang hanya punya SIB.
- e. 15 orang bidan praktik mandiri sebagai responden dari 68 orang bidan praktik yang tidak punya SIB maupun SIPB.

## 6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah di wilayah kerja IBI Cabang Kabupaten Demak Provinsi Jawa Tengah.

## 7. Metode Analisa Data

Metode analisa data menggunakan metode kuantitatif, dengan distribusi frekwensi, dalam bentuk prosentase, yang disajikan

---

<sup>7</sup> Soekidjo Notoatmodjo, *Op.Cit*, hal. 124-125.

dalam bentuk tabel-tabel distribusi frekwensi, analisa kualitatif dikembangkan untuk menelaah hambatan-hambatan dan peluang-peluang yang terjadi dalam pelaksanaan praktik kebidanan.

Batasan penilaian dengan menggunakan prosentase yaitu:

Sangat kurang	< 20%
Kurang	$\geq 20\%$ s/d 39%
Cukup	$\geq 40\%$ s/d 59%
Baik	$\geq 60\%$ s/d 79%
Sangat baik	$\geq 80\%$

Sedangkan analisis deskriptif untuk sikap maupun tanggapan dari responden, setelah ditabulasi dalam master tabel, selanjutnya dikategorikan dalam 3 kategori yaitu positif, netral dan negatif.

Adapun kriteria penggolongan adalah :

Positif, bila nilai responden yang diperoleh  $\geq 70\%$

Netral, bila nilai responden  $\geq 50\%$  dan  $< 70\%$

Negatif, bila nilai responden  $< 50\%$ .

## F. PENYAJIAN TESIS

Rancangan Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan penyajian tesis.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Memuat tinjauan umum tentang peran organisasi profesi bidan (IBI), pembinaan dan pengawasan, bidan praktik mandiri (BPM), ketentuan hukum peran organisasi profesi bidan (IBI) untuk melakukan pembinaan dan pengawasan bidan praktik mandiri, kewenangan bidan praktik mandiri, dan istilah-istilah tentang praktik mandiri.

## **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Memuat hasil penelitian dan pembahasan yang uraiannya dijabarkan sebagai berikut: gambaran umum IBI Cabang Kabupaten Demak, kesiapan IBI dan anggotanya dalam pelaksanaan Permenkes 1464 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan di Kabupaten Demak, dan peran IBI dalam pengawasan bidan praktik mandiri di Kabupaten Demak.

## **BAB IV : PENUTUP**

Berisi kesimpulan memuat uraian singkat tentang permasalahan yang dibahas yakni: kesiapan IBI dan anggotanya dalam pelaksanaan Permenkes 1464/2010 di Kabupaten Demak dan peran IBI dalam pengawasan bidan praktik mandiri di Kabupaten Demak. Sedangkan saran berisi berbagai usulan kepada pihak terkait dalam pelaksanaan pengawasan bidan praktik mandiri.