

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Pelayanan kesehatan yang baik merupakan kebutuhan bagi setiap orang, dan dalam rangka peningkatan derajat kesehatan yang optimal, setiap orang mempunyai hak atas pelayanan kesehatan. Hak tersebut dalam kehidupan di Indonesia merupakan pengembangan hak asasi manusia yang terkandung dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yaitu bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan, yang jelas dalam hal ini pelayanan kesehatan yang baik yang memungkinkan hidup sejahtera.

Pada Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menentukan bahwa pelayanan kesehatan masyarakat ditujukan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit suatu kelompok dan masyarakat, hal ini sangat jelas bahwa dalam keadaan bagaimanapun tenaga kesehatan harus memberikan pelayanan kesehatan yang baik dan mendahulukan pertolongan serta keselamatan jiwa pasien.

Pada Pasal 4-8 UU tentang Kesehatan itu disebutkan bahwa setiap orang berhak atas kesehatan; akses atas sumber daya; pelayanan kesehatan yang aman, bermutu dan terjangkau; menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan; lingkungan yang sehat; informasi dan edukasi kesehatan yang seimbang dan bertanggungjawab; dan informasi tentang data kesehatan dirinya.

Oleh karena itu penyelenggaraan pelayanan kesehatan harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, aman, bermutu serta merata dan nondiskriminatif, dalam hal ini pemerintah sangat bertanggung jawab atas pelayanan kesehatan, serta menjamin standar mutu pelayanan kesehatan.

Cerminan upaya pelayanan kesehatan yang baik, aman dan terjangkau juga terlihat pada hak Pasien dalam Pasal 32 UU No 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit yang menyebutkan bahwa setiap pasien mempunyai hak antara lain adalah memperoleh layanan yang manusiawi, adil, jujur, dan tanpa diskriminasi; memperoleh layanan kesehatan yang bermutu sesuai dengan standar profesi dan standar prosedur operasional; serta memperoleh layanan yang efektif dan efisien sehingga pasien terhindar dari kerugian fisik dan materi. Dengan demikian sangat jelaslah bahwa dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan Pemerintah sangat melindungi hak-hak pasien sebagai penerima jasa pelayanan kesehatan.

Kesulitan dalam melaksanakan perlindungan pasien tidak terlepas dari disparitas tenaga kesehatan dan pasien yang cukup tinggi maupun pemerataannya di Indonesia. Oleh karena itu seorang dokter memerlukan bantuan dalam melaksanakan pelayanan kesehatan, demi terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat akan kesehatan tersebut. Bantuan itu jelas terkait dengan tenaga kesehatan yang lain seperti perawat dan bidan. Khususnya untuk dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi, maka yang membantu pekerjaannya terutama adalah tenaga bidan.

Kerjasama itu menyebabkan timbulnya pendelegasian kewenangan pengelolaan pasien terutama pada sarana pelayanan kesehatan (rumah sakit). Saat ini menurut Permenkes No. 149 Tahun 2010 tentang Ijin dan Penyelenggaraan

Praktik Bidan, bidan dapat memberikan pelayanan kesehatan reproduksi secara fisiologis kepada ibu hamil, bersalin dan bayi lahir juga pelayanan keluarga berencana dan kesehatan masyarakat, di luar itu pelayanan dilakukan di bawah supervisi dokter yang bertanggung jawab pada tempat pelayanan kesehatan tersebut.

Pendelegasian kewenangan dari dokter kepada tenaga kesehatan lain harus sesuai dengan kemampuan/kewenangan yang dimiliki dan dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berasaskan Pancasila dan didasarkan pada nilai ilmiah, manfaat, keadilan, kemanusiaan, keseimbangan serta perlindungan dan keselamatan pasien di rumah sakit.

Pendelegasian kewenangan pada bidan yang melebihi kewenangannya akan rentan terhadap timbulnya masalah hukum. Apalagi dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan kemajuan jaman yang menyebabkan kesadaran masyarakat akan mutu pelayanan kesehatan yang baik semakin meningkat. Hal itu ditambah lagi dengan paradigma saat ini yang mengarah ke arah peran serta pihak swasta, sehingga menggeser pelayanan kesehatan menjadi suatu komoditi bisnis.

Keadaan tersebut di atas juga terjadi di Rumah Sakit Khusus Ibu dan Anak Pemerintah Kota Bandung (RS KIA Kota Bandung) yang merupakan salah satu rumah sakit rujukan di Kota Bandung yang melayani pasien umum maupun pasien yang termasuk masyarakat miskin dengan Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) / Jaminan Kesehatan Masyarakat Daerah (Jamkesda).

Peraturan rumah sakit yang berlaku saat ini tidak memperbolehkan penolakan pasien terjadi terutama di rumah sakit Pemerintah, akibatnya sebagai

rumah sakit rujukan, jumlah pasien RSKIA Kota Bandung terkadang melebihi jumlah kapasitas tempat tidur yang tersedia. Dampak dari keadaan itu adalah diperlukannya pendelegasian wewenang dari dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada bidan agar masyarakat tetap dapat mendapatkan pelayanan kesehatan dan seharusnya berada dalam koridor hukum, yakni pendelegasian kewenangan yang tidak melampaui batas-batas kewenangan bidan.

Setiap pembentukan perundang-undangan selalu bertujuan untuk melindungi masyarakat dari keadaan kacau tanpa hukum, sehingga tujuan yang ingin dicapai adalah ketertiban, keadilan dan kepastian hukum. Dapat dicapainya tujuan-tujuan hukum disebutkan di atas tentunya akan membawa kebahagiaan sebesar-besarnya bagi masyarakat umumnya khususnya para subjek hukum yang terlibat dalam pelayanan kesehatan.

Hukum tanpa kekuasaan akan menyebabkan hukum tidak dapat ditegakkan, namun kekuasaan tanpa hukum akan sangat berbahaya, akan menyebabkan terjadinya kesewenang-wenangan (*anarkhi*), sehingga hukum harus membatasi kekuasaan dengan mensahkannya yang disebut sebagai kewenangan. Kewenangan yang diijinkan oleh hukum, membatasi tindakan seseorang di luar kekuasaannya, sehingga apabila terjadi tindakan di luar kewenangan, maka terjadi perbuatan melanggar hukum.

Setiap pengaturan hukum bertujuan memberikan kebahagiaan sebesar-besarnya kepada masyarakat, agar dapat dicapai kepastian hukum. Di samping itu tujuan hukum juga untuk memberikan keadilan bagi setiap orang sesuai dengan haknya, sehingga berbicara kepastian hukum, biasanya keadilan hukum

dikorbankan, dan sebaliknya berbicara tentang keadilan hukum, maka kepastian hukum dikorbankan. Agar dicapai keseimbangan antara kepastian hukum, diperlukan unsur kemanfaatan dari pengaturan hukum.

Asas kemanfaatan adalah asas yang selalu digunakan dalam pembentukan perundang-undangan, yang menjadi tujuan dari pengaturan hukum adalah dipenuhinya kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi semua pihak yang akhirnya dapat berguna bagi setiap anggota masyarakat di mana hukum itu diberlakukan.

Berdasarkan latar belakang itu dan demi berjalannya pendelegasian wewenang dari dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada bidan dalam koridor hukum dan tidak terjadi kesewenang-wenangan atau pelampauan kewenangan, maka timbul pertanyaan apakah pendelegasian kewenangan dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada bidan didasarkan kepada asas kemanfaatan dalam hukum kesehatan, sehingga akan dilakukan suatu penelitian dengan judul:

**PENDELEGASIAN KEWENANGAN DOKTER SPESIALIS  
OBSTETRI DAN GINEKOLOGI KEPADA BIDAN DAN ASAS  
KEMANFAATAN**

(Penelitian Hukum Normatif terhadap UU tentang Kesehatan Nomor 36/09, Undang Undang tentang Praktik Kedokteran No. 29/04, Permenkes Nomor 149/2010 tentang Ijin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan)

## **B. PERUMUSAN MASALAH PENELITIAN**

Berdasarkan uraian mengenai latar belakang penelitian tersebut di atas, maka perumusan masalah penelitiannya adalah:

“Apakah ketentuan tentang pendelegasian kewenangan dari dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada bidan menyebabkan dipenuhinya asas kemanfaatan?”

Berdasarkan perumusan masalah penelitian di atas, dapat dirumuskan beberapa identifikasi masalah penelitian yaitu:

1. Unsur-unsur apakah yang ada di dalam ketentuan tentang pendelegasian kewenangan dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada bidan?
2. Unsur-unsur apakah ada di dalam asas kemanfaatan?
3. Apakah ketentuan tentang pendelegasian kewenangan dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada bidan menyebabkan dipenuhinya asas kemanfaatan?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan perumusan masalah penelitian tersebut di atas, maka dapat dijabarkan beberapa tujuan dari penelitian, yang akan diuraikan di bawah ini.

1. Untuk mendapatkan gambaran tentang unsur-unsur dari ketentuan tentang pendelegasian kewenangan dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada bidan.
2. Untuk mendapatkan gambaran tentang unsur-unsur dari asas kemanfaatan.

3. Untuk mendapatkan gambaran tentang hubungan sebab akibat antara ketentuan tentang pendelegasian kewenangan dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada bidan dan asas kemanfaatan.

## **D. METODE PENELITIAN**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif, yaitu penelitian dengan menggunakan data-data yang telah dibuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan antar fenomena atau gejala yang diteliti sambil menganalisisnya, sesuai dengan perumusan masalah yang ditentukan di awal penelitian dan mencari sebab akibat dari suatu hal serta menguraikannya secara konsisten, sistematis serta logis.<sup>1</sup>

Perumusan masalah penelitian yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah masalah yang aktual, yaitu tentang hubungan antara pendelegasian kewenangan dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi dengan asas kemanfaatan yang akan dilakukan analisa kualitatif terhadap data yang dikumpulkan.

### **2. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian tesis ini, yaitu yuridis normatif. Yang dimaksud dengan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu cara meneliti dalam penelitian hukum yang dilakukan terhadap bahan

---

<sup>1</sup>Lihat Moh. Nazir, Metode Penelitian, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 63, 72, 405, 406 & 427.

pustaka atau data sekunder belaka dan dengan menggunakan metode berpikir deduktif serta kriteria kebenaran koheren.<sup>2</sup>

Selanjutnya yang dimaksud dengan metode berpikir deduktif adalah cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.<sup>3</sup>

Sedangkan yang dimaksud dengan kebenaran koheren (*the coherence theory of truth*), adalah suatu pengetahuan, teori, pernyataan, proposisi, atau hipotesis dianggap benar kalau sejalan dengan pengetahuan, teori, pernyataan, proposisi, atau hipotesis lainnya, yaitu kalau proposisi itu meneguhkan dan konsisten dengan proposisi sebelumnya yang dianggap benar.<sup>4</sup>

## **E. TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

### **1. Jenis Data**

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini, adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi dari hasil penelitian dan pengolahan orang lain yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumentasi di perpustakaan umum atau perpustakaan milik

<sup>2</sup> A. Sonny Keraf, Mikhael Dua, Ilmu Pengetahuan (Sebuah Tinjauan Filosofis), Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 68.

<sup>3</sup> Lihat Sedarmayanti, Syarifudin Hidayat, Metodologi Penelitian, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 23; Lihat Bahder Johan Nasution, Metode Penelitian Ilmu Hukum, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm 33-35.

<sup>4</sup> Lihat A Sonny Keraf. Op cit. hlm 69.

pribadi.<sup>5</sup> Pada penelitian hukum, data sekunder tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>6</sup>

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdapat dalam suatu aturan hukum atau teks otoritatif seperti peraturan perundang-undangan, putusan hakim, traktat, kontrak, keputusan tata usaha negara. Bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan, misalnya Undang-undang tentang Kesehatan, Undang-undang tentang Praktik Kedokteran beserta Peraturan Pelaksanaan dari perundang-undangan tersebut, misalnya Peraturan Menteri Kesehatan.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, serta simposium yang dilakukan para pakar hukum mengenai pendelegasian kewenangan dan asas kemanfaatan.

Selain itu, dalam penelitian ini dipergunakan pula bahan hukum tersier. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain. Baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder diinventarisasi berdasarkan fokus permasalahan yang telah dirumuskan dalam perumusan masalah dan diklasifikasi menurut bidang kajiannya, agar memudahkan untuk menganalisisnya.

<sup>5</sup> Lihat Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 65.

<sup>6</sup> Lihat Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13.

## 2. Metode Pengumpulan Data

Oleh karena data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersifat kualitatif, maka metode pengumpulan data yang dipergunakan adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah suatu kegiatan (praktis dan teoritis) untuk mengumpulkan (inventarisasi), dan mempelajari (*learning*), serta memahami (reflektif, kritis dan sistematis serta logis) data yang berupa hasil pengolahan orang lain, dalam bentuk teks otoritatif (peraturan perundang-undangan, putusan hakim, traktat, kontrak, keputusan tata usaha negara, kebijakan publik, dan lainnya), literatur atau buku teks, jurnal, artikel, arsip atau dokumen, kamus, ensiklopedi dan lainnya yang bersifat publik maupun privat.

## 3. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif normatif. Metode kualitatif normatif ini digunakan karena penelitian ini tidak menggunakan konsep-konsep yang diukur/dinyatakan dengan angka atau rumusan statistik. Dalam menganalisis data sekunder tersebut, penguraian data disajikan dalam bentuk kalimat yang konsisten, logis dan efektif serta sistematis sehingga memudahkan untuk interpretasi data dan konstruksi data serta pemahaman akan analisis yang dihasilkan, yaitu mencari sebab akibat dari suatu masalah dan menguraikannya secara konsisten, sistematis dan logis sesuai dengan perumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu hubungan

antara pendelegasian kewenangan dokter spesialis Obstetri dan Ginekologi dan asas kemanfaatan.

## F. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan Tesis ini diawali dengan lembaran judul penelitian dan lembar persetujuan sebagai lembaran paling depan, adapun isi dari penelitian tesis ini terbagi dalam 5 (lima) Bab dan masing-masing bab terdiri dari beberapa subbab guna memperjelas ruang lingkup dan masalah penelitian yang akan diteliti. Adapun urutan masing-masing bab serta pokok bahasannya akan diuraikan di bawah ini.

Dimulai dengan penulisan Bab I yang merupakan Pendahuluan yang berisi tentang Latar Belakang Penelitian, Perumusan Masalah Penelitian, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, dan Teknik Pengumpulan Data serta Sistematika Penulisan.

Kemudian di dalam Bab II akan diuraikan gambaran mengenai Pendelegasian Kewenangan Dokter Spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada Bidan. Uraian tersebut akan dimulai dengan Subbab Pengantar, diikuti dengan menguraikan tentang Pendelegasian Kewenangan yang berisi uraian tentang Pengertian dan Karakteristik Delegasi, Tugas dan Fungsi serta Klasifikasi Delegasi. Kemudian akan diuraikan pula mengenai Kewenangan, yang berisi uraian tentang Peristilahan dan Pengertian Kewenangan, Tujuan dan Manfaat serta Fungsi Karakteristik dan Ruang Lingkup Kewenangan Dokter Spesialis

Obstetri dan Ginekologi serta Kewenangan Bidan. Uraian dalam Bab ini akan diakhiri dengan Subbab Penutup yang berisi rangkuman dari seluruh penulisan.

Selanjutnya di dalam Bab III akan diuraikan tentang Asas Kemanfaatan. Uraian dalam Bab ini akan dimulai dengan uraian yang berisi Pengantar, dilanjutkan dengan uraian tentang Latar Belakang Pembentukan Hukum dan dilanjutkan dengan uraian tentang Asas Kemanfaatan. Uraian mengenai Asas Kemanfaatan ini akan menguraikan tentang Pengertian, Karakteristik dan unsur-unsur dari Asas Kemanfaatan. Akhirnya uraian dalam Bab ini akan ditutup dengan Subbab Penutup yang berisi rangkuman dari seluruh penulisan Bab ini.

Setelah itu dalam Bab IV akan dibahas mengenai hubungan antara Pendelegasian Kewenangan Dokter Spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada Bidan dan Asas Kemanfaatan. Uraian dalam Bab ini akan dimulai dengan uraian tentang Pengantar. Yakni dengan menggambarkan unsur-unsur dari Pendelegasian Kewenangan Dokter Spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada Bidan dan uraian tentang unsur-unsur dari Asas Kemanfaatan. Kemudian akan dituliskan tentang analisis hubungan Pendelegasian Kewenangan Dokter Spesialis Obstetri dan Ginekologi kepada Bidan dan Asas Kemanfaatan. Uraian dalam Bab ini akan diakhiri dengan Subbab Penutup yang berisi rangkuman dari seluruh penulisan Bab ini.

Akhirnya di dalam Bab V akan dituliskan mengenai beberapa Kesimpulan yang dihasilkan dari penelitian ini dan beberapa Saran yang ditujukan untuk berbagai pihak, serta dilengkapi dengan mencantumkan Daftar Pustaka yang

dipergunakan dalam penelitian ini, disertai dengan Lampiran tentang Permenkes Nomor 149 tahun 2010 tentang Ijin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan.

