

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persoalan kesehatan di masyarakat kita adalah merupakan persoalan yang cukup pelik dan sangat menarik. Sebagai contoh adalah masyarakat pada umumnya bilamana menderita sakit pertama kali akan mencari obat di warung, di toko obat atau di apotek. Bilamana tidak sembuh mendatangi perawat yang dikenal dengan mantri, bidan, dokter atau pergi ke balai pengobatan atau klinik atau puskesmas yang kebanyakan dilayani oleh tenaga keperawatan. Bila penyakit yang diderita menjadi semakin parah barulah mendatangi rumah sakit yang pelayanannya dilakukan oleh tenaga kesehatan yang terdiri atas dokter dan tenaga keperawatan. Perawat dan bidan selanjutnya disebut dengan tenaga keperawatan. Perawat Sebagai tenaga profesional bertanggung jawab dan berwenang memberikan pelayanan keprawatan secara mandiri maupun berkolaborasi. Praktik keprawatan adalah tindakan mandiri perawat profesional melalui kerjasama yang bersifat kolaborasi dengan klien dalam hal ini adalah pasien dan tenaga kesehatan lainnya yang bersifat kolaborasi dalam memberikan asuhan keperawatan sesuai dengan lingkup dan tanggung jawabnya. Profesional dan tidaknya seorang perawat ada rambu-rambunya. Dengan banyaknya pelanggaran tentang keprofesionalan perawat yang ada pada suatu daerah , adalah sangat perlu dikaji keprofesionalan perawat di daerah tersebut dalam rangka menegakkan tenaga keperawatan mandiri (Gatot Suharto, 2006).

Ditinjau dari bidang hukum di dalam melayani kesehatan masyarakat tersebut, pada sarana pelayanan kesehatan masih sering nampak adanya tindakan atau perbuatan yang menyimpang dari aturan hukum kesehatan. Demikian halnya dengan tenaga keperawatan nampak adanya tindakan atau perbuatan dari tenaga keperawatan tersebut yang menyimpang dari aturan hukum kesehatan. Sebagai contoh adalah masih adanya tenaga keperawatan yang praktik menggunakan alat, metoda, atau cara lain yang

menimbulkan kesan seolah – olah yang bersangkutan adalah dokter (UUPK No 29 ps 73 ayat 1). Hal ini sangat membahayakan bagi masyarakat dan jelas melanggar hukum kesehatan. Mengapa hal ini terjadi ? tenaga keperawatan seperti halnya perawat yang terdiri atas perawat dan bidan. Masyarakat pengguna perawat sering meminta pelayanan yang lebih dari pelayanan keperawatan dan kebidanan, seperti halnya melakukan diagnosa, melakukan terapi, dan pemberian obat kepada pasien (Joko Susanto, 2006). Kondisi tersebut sebenarnya adalah bertentangan dengan Kepmenkes No. 1239 tahun 2001, pasal 73,m ayat 3, yang menyatakan bahwa : Pengobatan oleh tenaga keperawatan hanya dapat dilakukan apabila ada permintaan tertulis dari dokter. Hal tersebut juga sesuai dengan UU No 29 tahun 2004 pasal 73, tentang praktik kedokteran yang menyebutkan : Bentuk pengobatan hanya boleh dilakukan oleh dokter yang memiliki ijin praktik. Bagi seseorang yang melaksanakan praktik pengobatan seperti dokter tetapi bukan dokter, akan dikenai sanksi hukum.

Rumah sakit adalah suatu lembaga yang berbadan hukum berupa tempat yang lengkap dengan sarana dan prasarananya untuk memberi jasa pelayanan pengobatan pasien yang menderita suatu penyakit. Di dalam rumah sakit pasti terdapat tenaga kesehatan yang terdiri atas dokter dan tenaga keperawatan. Para tenaga keperawatan di rumah sakit pasti belajar berdasarkan pengalamannya di dalam membantu dokter bekerja, sehingga mungkin saja terjadi seorang tenaga keperawatan dapat mempunyai suatu kemampuan dalam keahlian atau ketrampilan tertentu melebihi seorang dokter. Sebagai manusia, seorang perawat berdasarkan pengalamannya dapat melakukan pekerjaan seolah-olah adalah dokter. Bagaimana bisa seorang perawat dan bidan, yang disebut dengan tenaga keperawatan yang tidak pernah dididik ilmu kedokteran diminta pertolongan oleh masyarakat untuk bertindak sebagai dokter. Bilamana tindakan ini dilakukan oleh tenaga keperawatan mestinya sudah melanggar hukum kesehatan yang harus dijunjung tinggi oleh setiap tenaga keperawatan. Dapat dilihat pula di puskesmas, balai pengobatan yang pelayanan pengobatannya masih banyak

dilakukan oleh tenaga keperawatan tanpa surat penugasan, sehingga tugas pokok keperawatan menjadi terabaikan. Pada keadaan ini jelas bahwa pelayanan keperawatan dengan melakukan pelayanan pengobatan yang dilakukan oleh tenaga keperawatan melanggar UU no 23 tahun 1992 pasal 32 Ayat 4 yang menyatakan : Pelaksanaan pengobatan dan atau perawatan berdasarkan ilmu kedokteran atau ilmu keperawatan hanya dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan yang memiliki keahlian dan kewenangan itu (UU no 23 tahun 1992 ps 32 ayat 4).

Kondisi pelanggaran yang ada kemungkinan karena ketidaktahuannya sehingga para tenaga keperawatan ini melanggar hukum kesehatan tersebut. Sebagai konsekwensi adalah dengan adanya UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang praktik kedokteran, membawa konsekwensi hukum yang cukup kompleks terhadap praktik profesi tenaga keperawatan. Oleh karena itu perlu pengkajian yang mendalam terhadap praktik tenaga keperawatan. Adanya kajian yang mendalam ini dimaksudkan agar supaya praktik ini terlindungi secara hukum, atau setidaknya terdapat iklim kerja yang kondusif baik bagi pasien maupun tenaga keperawatan sendiri (PP RI no 32 Thn 1996)

Hukum adalah aturan tentang tingkah laku manusia di dalam masyarakat, berisi norma-norma, kaidah-kaidah, aturan-aturan yang mengikat individu anggota masyarakat. Hukum kesehatan adalah seluruh kumpulan peraturan yang mengatur tentang hal hal yang berkaitan dengan kesehatan. Bagaimana kondisi hukum kesehatan dan pelaksanaannya di masyarakat adalah sangat menarik untuk diteliti dan dikaji. Hukum kesehatan akan berlaku efektif bilamana hukum tersebut dipatuhi oleh masyarakat, namun tidak efektif bilamana tidak dipatuhi oleh masyarakat. Hal inilah yang menjadikan hukum kesehatan perlu dikaji, mengingat kepatuhan masyarakat untuk mentaati hukum tersebut dirasa tidak memadai. Sebagai contoh adalah bagaimana terdapat mantri kesehatan dan tenaga perawat yang berusaha untuk melegalisir praktik kesehatan bukan praktik keperawatan tanpa legalitas dari kepala dinas kesehatan.

Masyarakat calon pasien yaitu orang-orang yang memerlukan jasa untuk pengobatan penyakit biasanya akan mendatangi orang atau lembaga yang dirasa dapat mengobati penyakit yang dideritanya. Masyarakat calon pasien saat memilih orang atau lembaga yang dirasa dapat mengobati penyakit yang dideritanya itu biasanya didasarkan atas kebiasaan, keharusan sesuai undang-undang, atau keterpaksaan karena tidak ada jalan lain. Ketepatan di dalam memilih akan bergantung kepada tingkat pendidikan atau kesadaran tentang pengetahuannya di dalam menentukan pilihannya. Orang awam pada umumnya di dalam memilih, tidak mempertimbangkan boleh tidaknya orang atau lembaga di dalam memberikan jasa dalam pengobatan penyakit. Tanpa pertimbangan yang matang, orang yang menggunakan jasa pengobatan tanpa mempertimbangkan kebolehan orang atau lembaga yang menangani pasien, boleh jadi menjadikan si penderita penyakitnya menjadi semakin parah. Kewenangan seorang tenaga kesehatan, adalah kewenangan hukum (*rechtsbevoegheid*) yang dipunyai oleh seorang tenaga kesehatan untuk melaksanakan pekerjaannya. Tenaga kesehatan dapat diartikan seorang dokter, seorang perawat, seorang bidan, dan sebagainya yang bekecimpung di dalam bidang kesehatan. Oleh karena itu dapat dinyatakan kewenangan perawat adalah kewenangan hukum (*rechtsbevoegheid*) oleh seorang perawat untuk melaksanakan pekerjaannya dalam bidang keperawatan. Kewenangan ini memberikan hak kepada tenaga perawat untuk bekerja sesuai dengan bidangnya. Wila Candrawila Supriyadi (2001), menyatakan bahwa kewenangan ini adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain yang disahkan oleh yang berhak mengesahkan. Bilamana seorang perawat dalam melaksanakan pekerjaannya tanpa kewenangan, maka perawat tersebut telah melanggar salah satu standar profesi tenaga keperawatan. Pemberian kewenangan tersebut yang berhak mensahkan adalah Departemen Kesehatan, dan akan menyebabkan seorang profesional mempunyai kewenangan profesional.

Sebagai contoh adalah seorang yang menderita penyakit tipus dengan tanda-tanda panas tubuh yang tinggi sampai ia mengigau, dibawa ke seorang

para normal yang sama sekali tidak mempunyai kewenangan praktik mandiri dan dihusadani dengan mantera-mantera dengan sendirinya ia tidak akan sembuh. Ketika tidak sembuh-sembuh dan sudah sangat parah di bawa ke seorang dokter atau ke rumah sakit, sudah barang tentu dokter atau rumah sakit menjadi sangat "terpaksa" menanganinya karena mungkin telah terjadi komplikasi dan bila setelah ditangani dokter di rumah sakit dan orang tersebut meninggal dunia kemungkinan yang disalahkan adalah dokter atau rumah sakit dan dimungkinkan juga dokter dituduh telah melakukan malpraktik. Demikian halnya bilamana yang menangani adalah tenaga keperawatan, karena tingkatan pendidikan dan kewenangan tidak semestinya, maka dapat terjadi kesalahan yang fatal. Hal ini memungkinkan juga bila akhirnya si pasien yang penyakitnya menjadi semakin parah dan di bawa ke dokter atau rumah sakit dan kemudian meninggal dunia, dokter dan rumah sakit juga yang menjadi biang keladi kesalahan. Kebanyakan kasus terjadi bahwa pasien di bawa ke rumah sakit setelah penyakitnya tidak sembuh-sembuh setelah ditangani oleh paranormal, paramedis, atau diri sendiri berdasarkan kebiasaan. Kondisi riil dari penanganan pasien yang seharusnya oleh dokter yang ditangani oleh yang bukan dokter yang tidak mempunyai kewenangan akan menjadi tumpang tindih ditinjau dari hukum kesehatan.

Walau banyak penyimpangan di dalam pelaksanaan hukum kesehatan namun nampaknya tindakan dari aparat hukum tidak nampak proaktif dan terkadang sangat proaktif untuk dilakukan. Namun bila dilakukan sweeping terkadang sangat merugikan tenaga keperawatan ini. Hal ini dapat terjadi sebab para petugas tersebut dimungkinkan melakukan tindakan yang tidak terpuji sebagai misal mengutip sesuatu kepada para pelanggar yang mungkin belum tahu tentang aturan yang ada. Jarang atau hampir tidak pernah ada aparat menegur atau menindak bila terjadi penyimpangan di dalam pelaksanaan hukum kedokteran. Hampir tidak pernah menegur atau menindak bila terjadi seorang perawat atau bidan memeriksa pasien sekaligus memberikan obat kepada pasien yang bukan memerlukan jasa untuk proses kelahiran. Mengapa hal ini dapat terjadi mungkin

penyimpangan-penyimpangan yang telah dilakukan dianggap sudah biasa dan tidak merugikan, walaupun hal itu adalah melanggar hukum kesehatan.

Namun demikian terdapat pula tindakan parat kepolisian yang benar – benar menegakkan hukum seperti halnya pernyataan seorang Kapolres yaitu kapolres Gunungkidul yang menyatakan bahwa larangan praktik pelayanan kesehatan pasien bagi mantri kesehatan dan perawat sudah final, karena telah diatur oleh undang – undang yang memiliki kekuatan hukum tetap. Setiap warga negara harus tetap menghargainya tanpa terkecuali, termasuk pemerintah kabupaten maupun DPRD tidak boleh membuat peraturan kebijakan lokal yang bertentangan dengan undang–undang (KR 22Nov 2006)

Kebumen adalah salah satu daerah kabupaten di Jawa Tengah bagian selatan. Kondisi Masyarakat kebumen kebanyakan berpendidikan rendah. Masyarakatnya dalam hal kesehatan masih takut dengan dokter dan rumah sakit. Bilamana sakit biasanya paling tinggi hanya datang ke puskesmas, yang sebelumnya datang ke tenaga keperawatan yang istilahnya biasanya disebut dengan mantri kesehatan atau di bawa ke praktik bidan yang berspesialisasi melahirkan. Orang akan datang ke dokter atau rumah sakit bila orang tersebut sudah berkesadaran tentang hukum kesehatan, namun pada umumnya orang belum berkesadaran tentang hukum kesehatan ini. Ditinjau dari tenaga keperawatannya nampaknya juga belum berkesadaran dengan hukum kesehatan. Banyak perawat yang membuka praktik keperawatan tanpa mempunyai SIPP. Demikian juga banyak tenaga keperawatan yang melaksanakan tindakan kedokteran tanpa permintaan tertulis dari seorang dokter. Pernah terjadi sebelum ada dokter menetap di suatu puskesmas di suatu daerah di Kebumen, hampir semua orang sakit di daerah ini berobat pelayanan kesehatan atau tenaga keperawatan yang ada di puskesmas tersebut. Namun setelah ada dokter yang menetap di puskesmas ini hampir semua pasien pindah ke dokter dan ini sesuai dengan hukum kesehatan. Akan tetapi terjadilah suatu pertentangan yang tidak sehat antara tenaga keperawatan puskesmas dengan dokter tersebut, karena dianggap dokter merebut lahan garapan si mantri.

Berbagai kondisi tentang pelayanan kesehatan oleh tenaga keperawatan dalam hubungannya dengan pelaksanaan hukum kesehatan seperti yang telah diutarakan adalah sangat menarik untuk dilakukan penelitian. Oleh karena luasnya bidang kajian, maka penelitian ini dibatasi hanya pada perawat yang melaksanakan praktik mandiri dan yang bekerja di Rumah Sakit dan Puskesmas di daerah Kabupaten Kebumen.

B. Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, masalah utama di dalam penelitian ini adalah : Bagaimana pengembangan profesi tenaga keperawatan yang menuju kepada pelayanan profesional yang mandiri, yang dapat memberikan dukungan kepada pemenuhan kebutuhan hidup yang mencakup kebutuhan biologis, psikologis, sosial, dan spiritual yang dapat dipertanggung jawabkan dengan undang-undang kesehatan, khususnya di Kabupaten Kebumen ?

Rincian dari permasalahan ini adalah :

- 1) Bagaimana kewenangan praktik keperawatan mandiri ditinjau dari hukum kesehatan di dalam pelaksanaannya khususnya di daerah Kabupaten Kebumen ?
- 2) Bagaimana hambatan – hambatan tentang praktik keperawatan mandiri ditinjau dari hukum kesehatan di dalam pelaksanaannya khususnya di daerah Kabupaten Kebumen ?
- 3) Bagaimana bentuk pelanggaran tentang kewenangan yang melakukan praktik keperawatan mandiri pada pelayanan kesehatan di Kabupaten Kebumen ?

C. Tujuan

Berdasarkan masalah yang dikemukakan, tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui uraian konsep dari praktik keperawatan mandiri ditinjau dari hukum kesehatan di dalam pelaksanaannya khususnya di daerah Kabupaten Kebumen

2. Mengetahui tentang hambatan – hambatan praktik keperawatan mandiri ditinjau dari hukum kesehatan di dalam pelaksanaannya khususnya di daerah Kabupaten Kebumen.
3. Mengetahui tentang bentuk pelanggaran kewenangan yang dilakukan oleh para tenaga keperawatan yang melakukan praktik keperawatan mandiri di Kabupaten Kebumen.

D. Manfaat

Berdasar tujuan penelitian secara teoritis manfaat penelitian adalah :

1. Dapat dipakai sebagai bahan kajian uraian konsep dari kewenangan praktik keperawatan mandiri ditinjau dari hukum kesehatan di dalam pelaksanaannya khususnya di daerah Kabupaten Kebumen
2. Dapat dipakai sebagai bahan kajian tentang hambatan – hambatan praktik keperawatan mandiri ditinjau dari hukum kesehatan di dalam pelaksanaannya khususnya di daerah Kabupaten Kebumen.
3. Dapat dipakai sebagai bahan tentang bentuk pelanggaran kewenangan yang dilakukan oleh para tenaga keperawatan yang melakukan praktik keperawatan mandiri di Kabupaten Kebumen.

Berdasarkan tujuan penelitian secara praktis manfaat penelitian ini adalah :

- 1) Dapat dipakai sebagai dasar perbaikan hukum kesehatan khusus dalam hubungannya dengan hukum keperawatan.
- 2) Dapat dipakai bahan pembuatan peraturan daerah bagi para pengambil kebijakan tentang hukum kesehatan khusus dalam hubungannya dengan hukum keperawatan di daerah kabupaten Kebumen.

