

**PEMBERLAKUAN SANKSI ADMINISTRATIF  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN  
2019 TENTANG KEBIDANAN<sup>1</sup>**

**Oleh : Ivan Natanael<sup>2</sup>  
Tommy M. R. Kumampung<sup>3</sup>  
Fernando J. M. M. Karisoh<sup>4</sup>**

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui bagaimanakah pemberlakuan sanksi administratif menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan dan bagaimanakah pelaksanaan praktik kebidanan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Pemberlakuan sanksi administratif menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan, diberlakukan apabila penyelenggara fasilitas pelayanan kesehatan yang mendayagunakan bidan warga negara asing yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan dikenakan sanksi administratif berupa: teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan; atau pencabutan izin dan bidan yang tidak memasang papan nama praktik dikenai sanksi administratif berupa: teguran lisan, peringatan tertulis, denda administratif, dan/atau pencabutan izin, termasuk bidan yang tidak melengkapi sarana dan prasarana pelayanan dikenai sanksi administratif yang sama dengan bidan yang tidak memasang papan nama praktik. 2. Pelaksanaan praktik kebidanan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan dilakukan di tempat praktik mandiri bidan; dan fasilitas pelayanan kesehatan lainnya. Praktik kebidanan harus dilakukan sesuai dengan kompetensi dan kewenangan serta mematuhi kode etik, standar profesi, standar pelayanan profesi, dan standar prosedur operasional. Adapun yang dimaksud dengan fasilitas pelayanan kesehatan lainnya antara lain klinik, puskesmas, dan rumah sakit. Bidan lulusan pendidikan diploma tiga hanya dapat melakukan praktik kebidanan di fasilitas pelayanan kesehatan.

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 18071101390

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

Kata kunci: kebidanan; sanksi administratif;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan kesehatan dilakukan berbagai upaya kesehatan, salah satunya dalam bentuk pelayanan kesehatan. Pelayanan kesehatan bertujuan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit, serta memulihkan kesehatan perorangan, kelompok dan masyarakat. Pelayanan Kebidanan, yang merupakan salah satu bentuk pelayanan kesehatan ditujukan khusus kepada perempuan, bayi baru lahir, bayi, balita, dan anak prasekolah termasuk kesehatan reproduksi perempuan dan keluarga berencana. Pelayanan Kebidanan harus diberikan secara bertanggung jawab, akuntabel, bermutu, dan aman.

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pemberlakuan sanksi administratif menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan?
2. Bagaimanakah pelaksanaan praktik kebidanan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan?

**C. Metode penelitian**

Metode penelitian hukum yang digunakan ialah metode penelitian hukum normatif.

**PEMBAHASAN**

**A. Pemberlakuan Sanksi Administratif Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kebidanan**

Izin; pernyataan mengabdikan (tiada melarang dan sebagainya) persetujuan membolehkan.<sup>5</sup> Izin (Vergunning) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan

<sup>5</sup> Sudarsono, *Kamus Hukum*, Cetakan Keenam, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2009, hlm. 189.

sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.<sup>6</sup>

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakantindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan. Hal pokok pada izin, bahwa sesuatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara tertentu.<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan. Pasal 40 ayat:

- (1) Penyelenggara Fasilitas Pelayanan Kesehatan dapat rnendayagunakan Bidan Warga Negara Asing yang telah memiliki:
  - a. STR sementara;
  - b. SIPB; dan
  - c. izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.
- (2) Penyelenggara Fasilitas Pelayanan Kesehatan yang mendayagunakan Bidan Warga Negara Asing yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa:
  - a. teguran tertulis;
  - b. penghentian sementara kegiatan; atau
  - c. pencabutan izin.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 44 ayat:

- (1) Bidan lulusan pendidikan profesi yang menjalankan Praktik Kebidanan di Tempat Praktik Mandiri Bidan wajib memasang papan nama praktik.
- (2) Ketentuan mengenai papan nama praktik sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

- (3) Bidan yang tidak memasang papan nama praktik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. peringatan tertulis;
  - c. denda administratif; dan/atau
  - d. pencabutan izin.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 45 ayat:

- (1) Bidan yang menjalankan Praktik Kebidanan di Tempat Praktik Mandiri Bidan wajib melengkapi sarana dan prasarana pelayanan sesuai dengan standar pelayanan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Bidan yang tidak melengkapi sarana dan prasarana pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. peringatan tertulis;
  - c. denda administratif; dan/atau
  - d. pencabutan izin.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam Hukum Administrasi, izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai suatu tujuan konkrit. Sebagai suatu instrumen hukum, izin berfungsi sebagai ujung tombak atau alat yang bertujuan untuk mengarahkan, mengendalikan, merekayasa, dan merancang masyarakat adil makmur. Melalui izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil makmur itu terwujud, yang berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.<sup>8</sup>

N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan salah satu instrumen yang

---

<sup>6</sup>Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika. Jakarta. 2011, hlm.167-168.

penguasa

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 168.

---

<sup>8</sup> Ridwan. HR. *Hukum Administrasi Negara*. Ull Press. Yogyakarta. 2003. hlm. 160.

paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan-keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas, dari pengertian izin.<sup>9</sup>

Sedangkan izin dalam arti sempit yakni pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).<sup>10</sup>

Izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan yaitu, instrumen yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret, dan prosedur dan persyaratan.<sup>11</sup>

Sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan

larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya, guna mencapai tujuan yang konkrit.<sup>12</sup>

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Perizinan ini merupakan upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Mekanisme perizinan yaitu melalui penerapan prosedur ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan lahan. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi mengatur dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah, yaitu merupakan mekanisme pengendalian administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.<sup>14</sup>

Perizinan wujud keputusan pemerintah, maka perizinan adalah: tindakan hukum pemerintah berdasarkan kewenangan publik yang membolehkan atau memperkenankan menurut hukum bagi seseorang atau badan hukum untuk melakukan sesuatu kegiatan. Instrumen perizinan diperlukan pemerintah untuk mengkonkretkan wewenang pemerintah. Tindakan ini dilakukan melalui penerbitan keputusan tata usaha negara.<sup>15</sup>

Bagi pembuat peraturan, sangat penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi terhadap tindakantindakan yang bertentangan dengan aturan hukum yang dapat dikaitkan pada suatu izin, termasuk sanksi-sanksi yang diatur dalam Hukum Administrasi. Dalam Hukum Administrasi negara yang merupakan bagian dari Hukum Publik, diatur hubungan antara Pemerintah dengan warga masyarakat yang ditetapkan secara sepihak oleh Pemerintah. Bentuk hukum yang khas dari Hukum

<sup>9</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, Pengantar Hukum Perizinan, (Penyunting) Philipus. M. Hadjon, Yuridika. Surabaya. 1993. hlm. 2-3.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 201-202.

<sup>12</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Op. Cit.*, hlm. 5.

<sup>13</sup> Adrian Sutedi. *Op.Cit.* 2009. hlm. 170.

<sup>14</sup> *Ibid.* hlm. 173.

<sup>15</sup> Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika. Jakarta. 2012. hlm. 28-29.

Administrasi Negara adalah ketetapan, yaitu perbuatan hukum oleh badan pemerintah.<sup>16</sup>

Sanksi administrasi mempunyai karakter khusus, seperti penerapannya dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah tanpa menunggu adanya putusan pengadilan terlebih dulu. Menegakkan sanksi administrasi melalui penerapan sanksi administrasi tidak melalui proses peradilan, karena penerapan sanksi ini merupakan wewenang eksekutif sebagai organ pemerintahan. Seperti telah diketahui bahwa organ pemerintahan merupakan suatu badan hukum yang diadakan berdasarkan hukum publik, atau suatu badan pemerintahan lain yang mempunyai kekuasaan publik.<sup>17</sup>

Ikatan Bidan Indonesia (IBI) mempunyai peran pengawasan terhadap Bidan Praktik Mandiri, berdasarkan peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang No. 36 tahun 2014 tentang tenaga kesehatan, Permenkes No. 1464 tahun 2010 Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan, serta aturan terbaru Undang-Undang No. 4 tahun 2019 tentang Kebidanan. Ikatan Bidan Indonesia (IBI) mempunyai peran imperatif dalam pengawasan terhadap Bidan Praktik Mandiri. Pengawasan oleh IBI berupa pengawasan preventif meliputi penilaian kompetensi, pelatihan, seminar. Sedangkan pengawasan represif berupa pemberian sanksi. Ikatan Bidan Indonesia telah melakukan pengawasan tersebut.<sup>18</sup>

Perlindungan hukum terhadap pasien adalah teori yang menjelaskan adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Kemudian salah satu sifat dan tujuan dari hukum adalah untuk memberikan perlindungan, pengayoman kepada masyarakat. Bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada Pasien yang merasa dirugikan pada pelayanan kesehatan Bidan Praktik Mandiri terdapat upaya hukum preventif (pencegahan) dan upaya hukum represif (tindakan).<sup>19</sup>

Menurut Undang-Undang No. 4 tahun 2019 tentang Kebidanan perlindungan hukum

terhadap Pasien terdapat dalam Pasal 61 dan Pasal 62. Peran Ikatan Bidan Indonesia (IBI) adalah melakukan pengawasan preventif (pencegahan) yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah dengan maksud agar tidak ada kesalahan atau penyimpangan dalam melakukan kegiatan organisasi. IBI bertugas dan bertanggungjawab menjaga, mengendalikan mutu pelayanan dan pengabdian profesi bidan secara terus menerus.<sup>20</sup>

Selain itu juga bentuk pengawasan preventif oleh Ikatan Bidan Indonesia (IBI) yaitu dengan melakukan penilaian kemampuan keilmuan keterampilan, kompetensi ketika pengajuan ijin praktik berupa surat rekomendasi praktik mandiri. Selain itu, kepatuhan terhadap kode etik profesi bidan dan kesanggupan untuk melakukan praktik mandiri melalui rapat pertemuan cabang, ranting dan kelompok, serta mengawasi pelaksanaan pelayanan kebidanaan melalui pelatihan dan seminar. Bentuk pengawasan represif (tindakan) yang dilakukan adalah terdapat dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan dengan sanksi Pasal 44 dan Pasal 45 dari pemberian sanksi administratif berupa teguran lisan, teguran tertulis, denda administratif hingga pencabutan izin Bidan Praktik Mandiri.<sup>21</sup>

Seorang bidan harus melakukan tindakan dalam praktik kebidanan secara etis serta harus memiliki etika kebidanan yang sesuai dengan nilai-nilai keyakinan filosofi profesi dan masyarakat. Selain itu bidan juga berperan memberikan pelayanan yang maksimal dan profesional, memberika pelayanan yang aman dan nyaman. Disinilah kita harus memastikan bahwa semua penolong persalinan mempunyai pengetahuan, ketrampilan dan alat untuk memberikan pertolongan yang aman dan bersih. Adanya etika pelayanan bisa memberikan kepedulian, kewajiban dan tanggung jawab moral yang dimiliki oleh bidan tentang hidup dan makna kesehatan selama daur kehidupan.<sup>22</sup>

Ketika kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan meningkat, terutama pelayanan bidan, tidak diimbangi oleh keahlian

<sup>16</sup> Nur Asiyah. *Op. Cit.* hlm. 127.

<sup>17</sup> *Ibid.* hlm. 130.

<sup>18</sup> Aditia Arief Firmanto. *Op. Cit.* hlm. 154.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm. 155.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Diah Arimbi. *Op. Cit.* hlm. 219.

dan keterampilan bidan untuk membentuk suatu mekanisme kerja pelayanan yang baik. Masih sering dijumpai pelayanan bidan tidak sesuai dengan wewenangnya dan juga kurangnya perlindungan hukum terhadap bidan. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Kesehatan Kabupaten Banyumas dalam kurun waktu tahun 2010-2011 diperoleh fakta seputar perbuatan melawan hukum terhadap wewenang pelayanan Bidan Praktik Mandiri (BPM) di Kabupaten Banyumas.<sup>23</sup>

Ada 13 kematian perinatal (bayi baru lahir) dan 6 kematian materal (ibu bersalin) yang diperoleh dari data daftar tilik pelacakan kematian dan otopsi verbal maternal dan perinatal di Kabupaten Banyumas. Kejadian tersebut sebagian bukan wewenang bidan dalam melakukan praktiknya dan seharusnya dirujuk ke tingkat yang lebih tinggi untuk memperoleh pertolongan dan sesuai dengan wewenangnya atau tanggung jawabnya. Oleh karena itu, pentingnya penelitian ini adalah dapat ditegakannya penegakan hukum terhadap pelanggaran bidan dan akibat hukumnya, karena seorang bidan sudah mempunyai wewenang dan standar praktik bidan dalam hal ini guna membatasi wewenang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Bidan mengetahui dan dapat mengimplementasikan tanggung jawabnya sesuai dengan peraturan yang ada tanpa melampaui wewenang sesuai dengan kompetensinya, sehingga mortalitas dan morbiditas pasien khususnya ibu dan anak akan lebih terhindar.<sup>24</sup>

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 Banyumas. Angka kematian ibu dan bayi masih cenderung

tinggi dan belum dapat diturunkan secara signifikan.<sup>25</sup>

Bidan memiliki pengetahuan dan/atau ketrampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan. Bidan sebagai tenaga kesehatan memiliki tiga hal tanggung jawab di dalam upaya pelayanan kesehatan meliputi: tanggung jawab etis yang landasannya adalah kode etik, yang pada dasarnya memuat bahwa kewajiban umum, kewajiban terhadap penderita, kewajiban terhadap sejawat dan terhadap diri sendiri. Tanggung jawab profesi yang didasarkan pendidikan, pengalaman, derajat resiko perawatan, peralatan perawatan dan fasilitas perawatan. Tanggung jawab hukum, yang didasarkan pada hukum perdata, hukum administrasi, dan hukum pidana.<sup>26</sup>

## **B. Pelaksanaan Praktik Kebidanan Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kebidanan**

Pelaksanaan peraturan perundang-undangan tidak akan efektif apabila tidak disertai dengan penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan bisa bermacam-macam bentuknya, salah satunya dituangkan dalam ketentuan sanksi, yang dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, atau sanksi administratif. Namun, penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan tidak selalu harus diikuti dengan adanya ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sanksi bisa saja diatur dalam atau mengacu pada peraturan perundang-undangan lain atau tanpa diatur pun kalau dalam suatu peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa kita harus memenuhi persyaratan tertentu untuk memperoleh sesuatu (hak) tetapi syarat tersebut tidak dipenuhi, maka sanksinya adalah kita tidak akan memperoleh sesuatu (hak) yang mestinya kita peroleh apabila syarat tersebut dipenuhi.<sup>27</sup>

Ketentuan sanksi ini, baik pidana, perdata, maupun administratif merupakan suatu pilihan,

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 220.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 222.

<sup>27</sup> Wicipto Setiadi. Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 6 No. 4 - Desember 2009. hlm. 604

artinya tidak harus ketiga-tiganya diterapkan tetapi dapat dipilih mana yang paling efektif dan yang paling tepat dikaitkan dengan lingkup substansi pengaturannya. Bahkan sangat mungkin penegakan hukum dari suatu peraturan perundang-undangan sama sekali tidak diperlukan adanya sanksi. Sanksi dalam peraturan perundang-undangan merupakan suatu opsi, jika diperlukan, termasuk ketentuan pidana. Oleh karena itu, dalam lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwa pencantuman ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan adalah jika diperlukan.<sup>28</sup>

Pencantuman sanksi juga harus disesuaikan dengan substansi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam beberapa peraturan perundang-undangan dijumpai pengenaan sanksi, terutama sanksi pidana terlihat sangat dipaksakan. Sanksi yang tidak sesuai akan mengakibatkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjadi tidak efektif atau tidak ada daya/hasil gunanya. Hal ini sesuai dengan salah satu asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Artinya, setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Akibat lainnya, dalam praktik sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut karena tidak sesuai dengan lingkup substansinya menjadi sangat sulit untuk diterapkan.<sup>29</sup>

Ada kalanya sanksi perdata atau sanksi administratif dalam penegakan hukum suatu peraturan perundang-undangan merupakan pilihan yang lebih tepat dan efektif dibandingkan dengan sanksi pidana. Apabila substansi peraturan perundang-undangan merupakan lingkup hukum administrasi, maka tidak tepat apabila dipaksakan untuk diterapkan sanksi pidana. Tidaklah tepat pendapat yang menyatakan bahwa agar peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara efektif selalu disertai dengan sanksi pidana. Untuk substansi yang berkaitan dengan

masalah administratif, sanksi administratiflah yang paling efektif.<sup>30</sup>

Sanksi perdata diterapkan apabila penegakan peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan kerugian bagi orang yang terkena ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Pada prinsipnya, siapa pun yang menimbulkan kerugian akan mengganti kerugian tersebut sesuai dengan kerugian yang dideritanya. Kerugian yang timbul sebagai akibat pelaksanaan peraturan perundang-undangan dapat diselesaikan baik melalui jalur pengadilan maupun non-pengadilan.<sup>31</sup>

Sedangkan sanksi administratif dapat diterapkan baik melalui jalur pengadilan maupun jalur non pengadilan, yakni oleh pejabat administrasi. Sanksi administratif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan kebanyakan terkait dengan masalah perizinan dan dilaksanakan oleh pejabat (badan) administrasi yang berwenang mengeluarkan perizinan tersebut. Sanksi administratif yang dijatuhkan oleh pejabat administrasi sering dikaitkan dengan pelanggaran terhadap persyaratan perizinan.<sup>32</sup>

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan, mengatur mengenai pelaksanaan praktik kebidanan. Pasal 41 ayat:

- (1) Praktik Kebidanan dilakukan di:
  - a. Tempat Praktik Mandiri Bidan; dan
  - b. Fasilitas Pelayanan Kesehatan lainnya.
- (2) Praktik Kebidanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan sesuai dengan kompetensi dan kewenangan serta mematuhi kode etik, standar profesi, standar pelayanan profesi, dan standar prosedur operasional.

Penjelasan Pasal 41 ayat (1) huruf b Yang dimaksud dengan "Fasilitas Pelayanan Kesehatan lainnya" antara lain klinik, puskesmas, dan rumah sakit

Pasal 42 ayat:

- (1) Pengaturan, penetapan dan pembinaan Praktik Kebidanan dilaksanakan oleh Konsil.
- (2) Konsil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari Konsil Tenaga

<sup>28</sup> *Ibid.* hlm. 605.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.* 605-606.

<sup>31</sup> *Ibid.* hlm. 606

<sup>32</sup> *Ibid.*

Kesehatan Indonesia yang diatur dengan Peraturan Presiden.

Penjelasan Pasal 42 ayat (1) Yang dimaksud dengan "pengaturan" adalah pengaturan di bidang teknis keprofesian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) Yang dimaksud dengan "Konsil" adalah Konsil Kebidanan.

Pasal 43 ayat:

- (1) Bidan lulusan pendidikan diploma tiga hanya dapat melakukan Praktik Kebidanan di Fasilitas pelayanan Kesehatan.
- (2) Bidan lulusan pendidikan profesi dapat melakukan Praktik Kebidanan di Tempat Praktik Mandiri Bidan dan di Fasilitas Pelayanan Kesehatan lainnya.
- (3) Praktik Mandiri Bidan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada 1 (satu) Tempat Praktik Mandiri Bidan.

Penjelasan Pasal 43 ayat (1) Yang dimaksud dengan "Fasilitas Pelayanan Kesehatan" antara lain Tempat Praktik Mandiri Bidan yang diselenggarakan oleh Bidan lulusan pendidikan profesi, klinik, puskesmas, dan rumah sakit.

Pasal 44 ayat:

- (1) Bidan lulusan pendidikan profesi yang menjalankan Praktik Kebidanan di Tempat Praktik Mandiri Bidan wajib memasang papan nama praktik.
- (2) Ketentuan mengenai papan nama praktik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Bidan yang tidak memasang papan nama praktik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. peringatan tertulis;
  - c. denda administratif; dan/atau
  - d. pencabutan izin.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Karena tidak memerlukan pihak ketiga (pengadilan) untuk menjatuhkannya, maka sanksi administratif dianggap lebih mudah dijatuhkan dan dikelola dibandingkan dengan sanksi lainnya. Berdasarkan pengalaman di Jerman, Faure menyatakan bahwa denda administratif jauh lebih mungkin diterapkan

dibandingkan dengan sanksi pidana. Bahkan seandainya seorang pelanggar dinyatakan tidak bersalah oleh pengadilan pidana, tidak berarti bahwa sudah pasti tidak ada pelanggaran hukum apa pun dalam kasus tersebut. Karena itu, dalam kasus seperti ini pun masih terdapat kemungkinan bahwa sanksi administratif masih dapat dikenakan terhadap pelanggar tersebut. Oleh karena itu, menurut Faure, sanksi administratif akan lebih murah untuk diterapkan dan lebih memberikan efek "jera" (deterrent effect) dibandingkan dengan sanksi pidana.<sup>33</sup>

Pencabutan keputusan menjadi bersifat menghukum apabila tujuan pencabutan ini bukan karena pemegang izin dianggap sudah tidak mampu lagi untuk taat terhadap izin, tetapi karena pemegang izin sudah melakukan sesuatu di luar yang diizinkan. Sifat menghukum dari pencabutan keputusan ini dijatuhkan jika pemegang izin memperoleh keuntungan dari perbuatan di luar yang diizinkan, atau terdapat kerugian dari perbuatan melawan hukum pemegang izin tersebut. Pencabutan keputusan yang bersifat punitif dijatuhkan dalam proses yang lebih singkat dibandingkan dengan pencabutan keputusan yang bersifat reparatoir, serta untuk pelanggaran yang lebih serius dan lebih mengarah pada penyalahgunaan izin.<sup>34</sup>

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan, Pasal 45 ayat:

- (1) Bidan yang menjalankan Praktik Kebidanan di Tempat Praktik Mandiri Bidan wajib melengkapi sarana dan prasarana pelayanan sesuai dengan standar pelayanan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Bidan yang tidak melengkapi sarana dan prasarana pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. peringatan tertulis;
  - c. denda administratif; dan/atau
  - d. pencabutan izin.

<sup>33</sup>Andri Gunawan Wibisana. *Op. Cit.* hlm. 50 (Lihat Michael Faure, "Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell Us," William & Mary Environmental Law and Policy Review, Vol. 36 No. 2 (2012), hlm. 324).

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 61

- (3) Ketentuan mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.

Instrumen hukum yang digunakan untuk membatasi hak-hak dasar atau kebebasan seseorang untuk bertindak adalah izin. Secara yuridis izin adalah kewenangan administratif yang dimiliki oleh pemerintah sebagai salah satu sarana untuk mengawasi aktifitas masyarakat. Izin adalah persetujuan yang didasarkan pada kekuasaan mengatur pemerintah beralaskan hukum dimaksudkan sebagai alat untuk kebaikan bagi masyarakat. Dalam implementasinya sebagai bagian dari cita-cita pemerintahan yang baik, dibutuhkan aparat yang profesional, jujur, terbuka dan bebas korupsi. Perizinan merupakan salah satu instrumen Hukum Administrasi yang paling populer dalam membatasi kebebasan seseorang.<sup>35</sup> Dalam rangka melaksanakan prinsip negara hukum, izin sebagai instrumen hukum harus tunduk kepada asas legalitas. Secara khusus dalam kaitannya dengan penggunaan wewenang (kekuasaan hukum) pemerintah, izin tunduk pada asas-asas keabsahan dalam pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*). Hal ini berkenaan dengan tiga fungsi Hukum Administrasi, yaitu fungsi normatif, fungsi instrumen, dan fungsi perlindungan hukum. Fungsi izin adalah sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi warga agar mau mengikuti cara yang dijanjkannya guna mencapai suatu tujuan konkret.<sup>36</sup>

Sebagai suatu instrumen, izin berfungsi sebagai pengarah, atau untuk mengemudikan tingkah laku warga. Perizinan juga dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Izin dikeluarkan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti kemauannya dalam memberikan pelayanan kepada umum sesuai dengan asas keabsahan dalam bertindak. Asas keabsahan bagi pemerintahan berfungsi sebagai norma pemerintahan. Tipe norma dapat dibedakan antara norma kelakuan dan

meta normen. Asas keabsahan sebagai norma pemerintahan termasuk tipe meta normen, yaitu *bevoegdheidsnormen*.<sup>37</sup>

Dengan demikian wewenang menerbitkan izin itu diperlukan norma atau hukum sebagai dasarnya. Asas keabsahan meliputi wewenang, prosedur dan substansi. Dalam hukum administrasi Negara alat ukur yang digunakan untuk menilai keabsahan suatu tindak pemerintahan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara adalah:

- 1) peraturan perundang-undangan (hukum tertulis),
- 2) norma hukum tidak tertulis.<sup>38</sup>

Izin merupakan instrumen yuridis untuk membatasi penggunaan kebebasan bertindak bagi warga masyarakat. Wewenang memberikan izin tunduk kepada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sesuai asas legalitas yang merupakan asas utama dari asas ketatanegaraan, yaitu prinsip negara hukum yang pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas demokrasi. Perizinan sering menjadi persoalan dalam kehidupan sehari-hari. Mulai dari masyarakat biasa sampai pejabat, berkutat dengan perizinan, karena perizinan berkaitan dengan kepentingan yang diinginkan oleh masyarakat untuk melakukan aktivitas tertentu dengan mendapat persetujuan atau legalitas dari pejabat negara sebagai alat administrasi didalam pemerintahan suatu negara. Sebagai suatu bentuk kebijakan tentunya izin tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta norma norma kehidupan yang ada dimasyarakat baik secara vertikal maupun horizontal. Kebijakan yang berbentuk izin harus mencerminkan suatu kebijakan yang sesuai dengan prikehidupan dan kenyamanan seluruh masyarakat, sehingga tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea keempat, dapat terwujud.<sup>39</sup>

Secara umum, sanksi dalam peraturan peraturan perundang-undangan, termasuk juga sanksi administratif, biasanya dikaitkan dengan atau sebagai konsekuensi dari suatu norma

<sup>35</sup> Nur Asiyah. *Op. Cit.* hlm. 132

<sup>36</sup> *Ibid.* hlm. 132 (Lihat Philipus M Hadjon., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994. hlm.5).

<sup>37</sup> *Ibid.* hlm. 132.

<sup>38</sup> *Ibid.* hlm. 132-133.

<sup>39</sup> *Ibid.* hlm. 134-135.

yang dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban). Suatu norma yang berisi larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban) pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi.<sup>40</sup>

Ada beberapa tujuan pencantuman dan penerapan ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk sanksi administratif. Pertama, sebagai upaya penegakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seperti diuraikan sebelumnya bahwa suatu norma yang mengandung larangan, perintah (keharusan), atau keharusan pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi. Pemberian sanksi akan memudahkan penegakan norma tersebut dan pada gilirannya kita akan melihat kedayagunaan/kehasilgunaan peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu, pencantuman sanksi juga merupakan upaya agar seseorang menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>41</sup>

Kedua, memberikan hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan. Orang yang melakukan pelanggaran atas suatu norma memang sudah sepatutnya diberikan hukuman sesuai dengan berat/ringannya pelanggaran tersebut. Hukuman tersebut menjadi sepadan/tepat apabila orang tersebut memang secara sengaja melakukan pelanggaran atas suatu norma. Orang yang melakukan pelanggaran secara sengaja dapat diasumsikan bahwa orang tersebut memang mempunyai niat/itikad tidak baik, sehingga orang tersebut pantas untuk mendapat hukuman/ganjaran yang setimpal.<sup>42</sup>

Ketiga, membuat jera seseorang untuk melakukan kembali pelanggaran hukum. Dengan dijatuhkannya sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan kembali pelanggaran. Dalam hukum pidana hal ini dikenal dengan teori penjeratan. Keempat, mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran hukum. Dengan adanya ancaman berupa sanksi diharapkan orang tidak akan melakukan pelanggaran

hukum. Hal ini merupakan rambu-rambu atau peringatan agar seseorang tidak melakukan sesuatu yang dilarang.<sup>43</sup>

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Pemberlakuan sanksi administratif menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan, diberlakukan apabila penyelenggara fasilitas pelayanan kesehatan yang mendayagunakan bidan warga negara asing yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan dikenakan sanksi administratif berupa: teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan; atau pencabutan izin dan bidan yang tidak memasang papan nama praktik dikenai sanksi administratif berupa: teguran lisan, peringatan tertulis, denda administratif, dan/atau pencabutan izin, termasuk bidan yang tidak melengkapi sarana dan prasarana pelayanan dikenai sanksi administratif yang sama dengan bidan yang tidak memasang papan nama praktik.
2. Pelaksanaan praktik kebidanan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan dilakukan di tempat praktik mandiri bidan; dan fasilitas pelayanan kesehatan lainnya. Praktik kebidanan harus dilakukan sesuai dengan kompetensi dan kewenangan serta mematuhi kode etik, standar profesi, standar pelayanan profesi, dan standar prosedur operasional. Adapun yang dimaksud dengan fasilitas pelayanan kesehatan lainnya antara lain klinik, puskesmas, dan rumah sakit. Bidan lulusan pendidikan diploma tiga hanya dapat melakukan praktik kebidanan di fasilitas pelayanan kesehatan.

### **B. Saran**

1. Pelaksanaan pemberlakuan sanksi administratif menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kebidanan, perlu diberlakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar para bidan tidak lagi

<sup>40</sup> Wicipto Setiadi. *Op. Cit.* hlm. 606.

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 606-607.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 607.

<sup>43</sup> *Ibid*.

melakukan pelanggaran administratif. Pemberlakuan sanksi administratif merupakan bagian dari penegakan hukum melalui teguran lisan, peringatan tertulis, denda administratif dan pencabutan izin.

2. Pelaksanaan praktik kebidanan baik pengaturan, penetapan dan pembinaan praktik kebidanan dilaksanakan oleh konsil. Konsil merupakan bagian dari Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia yang diatur dengan Peraturan Presiden yang dimaksud dengan pengaturan adalah pengaturan di bidang teknis keprofesian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan yang dimaksud dengan Konsil adalah Konsil Kebidanan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aditia Arief Firmanto. *Perlindungan Hukum Pasien Pada Bidan Praktik Mandiri Di Indonesia Pasca Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Kebidanan*. Pranata Hukum Volume 14 Nomor 2 Juli 2019.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Grafiti Press. Jakarta. 2006.
- Andri Gunawan Wibisana. *Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 6, No. 1, 2019: Halaman 041-071.
- Diah Arimbi. *Kajian Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Wewenang Pelayanan Bidan Praktik Mandiri Di Kabupaten Banyumas*. Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No. 2 Mei 2013.
- Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika. Jakarta. 2012.
- Ibrahim Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2007.
- Nur Asiyah. *Strategi Implementasi Perizinan Dan Sanksi Administratif Sebagai Pembatasan Terhadap Kebebasan Bertindak*. Jurnal Hukum Samudra Keadilan Volume 12, Nomor 1, Januari-Juni 017.
- Ridwan. HR. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press. Yogyakarta. 2003.
- Rista Dian Anggraini. *Tanggung Jawab Bidan Dalam Menangani Pasien Non Kebidanan Di Kaitkan Dengan Manajemen Terpadu Balita Sakit Dan Manajemen Terpadu Bayi Muda*. Al'Adl, Volume X Nomor 2, Juli 2018. ISSN 1979-4940/ISSN-E 2477-0124.
- Silfiyyah Yunilia, Andhika Persada Putera dan Lufsiana. *Tanggung Jawab Hukum Bidan Praktik Mandiri Terhadap Penyimpanan Vaksin Imunisasi Anak*. De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 Nomor 1, Januari-Juli 2020, 235 – 251.
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. 1995.
- Spelt N.M. dan J.B.J.M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, (Penyunting) Philipus. M. Hadjon, Yuridika. Surabaya. 1993.
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Cetakan Keenam, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2009.
- Sutedi Adrian. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika. Jakarta. 2011.
- Wicipto Setiadi. *Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 6 No. 4 - Desember 2009.