

SAMBUTAN KEPALA BADAN KEAHLIAN DPR RI

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan karunia Nya, Badan Keahlian DPR RI menyambut baik dengan diterbitkannya buku Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Republik Indonesia Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Pusat Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang DPR RI (Puspanlak BK DPR RI). Dengan terbitnya buku ini kami harap dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada DPR RI sebagai pembentuk undang-undang dalam melakukan “*legislative review*” khususnya dalam mencermati pendapat hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, sehingga nantinya dapat digunakan sebagai bahan untuk menyusun Program Legislatif Nasional (Prolegnas) prioritas tahunan dalam daftar kumulatif terbuka.

Kami menyampaikan penghargaan yang tinggi kepada Tim Puspanlak BK DPR RI yang telah berkontribusi dalam penulisan buku ini, dan juga kepada para pihak yang ikut membantu terbitnya buku ini. Tentunya, naskah Analisis dan Evaluasi ini telah dikaji secara mendalam, walaupun tidak lepas dari kekurangan. Kami berharap, semua pihak dapat mendukung terbitnya buku ini dan kami menyadari bahwa buku ini masih perlu ditingkatkan kualitasnya. Oleh karena itu, saran dan kritik sangat kami harapkan untuk penyempurnaan buku ini.

Jakarta, Desember 2017
Kepala Badan Keahlian DPR RI

K.Johnson Rajagukguk, SH., M.Hum
NIP195811081983031006

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT atas berkat, rahmat, dan karunia Nya, sehingga Pusat Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI (Puspanlak BK DPR RI) dapat menerbitkan “Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran”. Analisis dan Evaluasi ini memuat topik bahasan di bidang perundang-undangan yang merupakan hasil kajian lebih lanjut, elaborasi, analisis dari ketentuan undang-undang yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam penerbitan ini setiap tulisan telah melalui proses pembahasan dan penyuntingan oleh tim redaksi Puspanlak BK DPR RI.

Sebagai sistim pendukung bagi DPR RI, Puspanlak BK DPR RI dalam menerbitkan buku ini diharapkan dapat sebagai masukan bagi DPR RI sebagai pembentuk undang-undang dalam melakukan “*legislative review*” khususnya dalam mencermati pendapat hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dijadikan dasar-dasar pemikiran dalam menyusun suatu Naskah Akademik terkait dengan perubahan atau penggantian undang-undang. Selain itu Analisis dan Evaluasi ini dapat juga digunakan sebagai bahan untuk menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas tahunan dalam daftar kumulatif terbuka.

Kami berharap dalam setiap penerbitan buku ini, tulisan yang ditampilkan dapat semakin meningkat kualitasnya baik dari segi teknis maupun substansi. Tentu saja kelemahan dan kekurangan masih banyak ditemui, tetapi dengan upaya perbaikan yang secara terus menerus dilakukan bagi peningkatan kualitas tulisan yang ditampilkan akan semakin baik. Untuk itu kritik dan saran konstruktif dari berbagai pihak sangat diharapkan.

Jakarta, Desember 2017
Kepala Pusat Pemantauan dan Pelaksanaan UU
Badan Keahlian DPR RI

Rudi Rochmansyah, SH., MH.
NIP 196902131993021001

DAFTAR ISI

SAMBUTAN KEPALA BK DPR RI	I
KATA PENGANTAR.....	II
DAFTAR ISI	III
EXECUTIVE SUMMARY.....	IV
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan.....	8
C. Tujuan Kegiatan	9
D. Kegunaan.....	9
E. Metode	9
BAB II KERANGKA TEORI.....	11
A. Konstitusional Undang-Undang.....	11
B. Putusan Mahkamah Konstitusi Final dan Mengikat.....	13
C. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi.....	15
BAB III ANALISIS DAN EVALUASI.....	18
A. Analisis	18
Putusan MK No. 4/PUU-V/2007	
1. Pendapat Hukum Mahkamah Konstitusi.....	18
2. <i>Dissenting Opinion</i>	30
3. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi	42
Putusan MK No. 40/PUU-X/2012	
1. Pendapat Hukum Mahkamah Konstitusi.....	44
2. <i>Dissenting Opinion</i>	49
3. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi	49
B. Evaluasi Undang-Undang	51
BAB IV PENUTUP	55
A. Simpulan.....	55
B. Rekomendasi.....	68
DAFTAR PUSTAKA.....	71

EXECUTIVE SUMMARY

Dalam konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (UU 29 Tahun 2004) disebutkan bahwa: (1) kesehatan sebagai hak asasi manusia harus diwujudkan dalam bentuk pemberian berbagai upaya kesehatan kepada seluruh masyarakat melalui penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang berkualitas dan terjangkau oleh masyarakat; (2) dalam penyelenggaraan upaya kesehatan harus dilakukan oleh dokter dan dokter gigi yang memiliki etik dan moral yang tinggi, keahlian dan kewenangan yang secara terus-menerus harus ditingkatkan mutunya melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan, sertifikasi, registrasi, lisensi, serta pembinaan, pengawasan, dan pemantauan agar penyelenggaraan praktik kedokteran sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; (3) untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada penerima pelayanan kesehatan, dokter, dan dokter gigi, diperlukan pengaturan mengenai penyelenggaraan praktik kedokteran.

Hak-hak asasi manusia, serta hak dan kewajiban warga negara merupakan materi muatan yang diatur dalam jenis hirarki “Undang-Undang”. Untuk menegakkan dan melindungi HAM, pelaksanaannya dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (Ps.28I ayat (5)).

UU 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran merupakan salah satu produk berkonotasi dengan istilah pelayanan kesehatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 28H ayat (1) menyebutkan bahwa Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Begitu juga dengan Pasal 34 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak, serta ayat (4) yang menyebutkan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-undang.

Selain UU 29 Tahun 2004, pengaturan mengenai pelayanan kesehatan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, setiap kegiatan dan upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, perlindungan, dan berkelanjutan yang sangat penting artinya bagi pembentukan sumber daya manusia Indonesia, peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa, serta pembangunan nasional.

Di sisi lain, kurangnya pemahaman komunitas medik (dokter, perawat, dan rumah sakit) seputar aspek-aspek hukum profesi mereka juga merupakan penyebab timbulnya sengketa medik. Hal ini dapat dicegah jika komunitas medik (dan juga masyarakat) memahami batasan hak dan tanggung jawab masing-masing ketika memberikan atau mendapatkan layanan medik. Berbagai persoalan di atas mendorong diajukannya permohonan judicial review UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik

Kedokteran melalui putusan Mahkamah Konstitusi Pkr.No. 4/PUU-V/2007 dan Pkr.No. 40/PUU-X/2012.

Meski putusan Mahkamah Konstitusi bisa langsung dilaksanakan tanpa harus menunggu perubahan undang-undang, namun untuk menghindari kekacauan hukum dalam masyarakat akibat tidak terkompilasinya putusan MK dalam satu naskah yang utuh maka Pemerintah dan DPR perlu menindaklanjuti dengan membuat usulan perubahan atas UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran sebagaimana telah diputuskan oleh MK.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Implementasi putusan Mahkamah Konstitusi adalah tahap paling penting dalam upaya mengkonkritkan konstitusi di tengah masyarakat. Putusan yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi perlu pula disertai dengan perangkat “*pengaman*” yang diarahkan kepada perorangan ataupun institusi-institusi negara agar benar-benar dapat diimplementasikan. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa implementasi putusan Mahkamah Konstitusi tidak dihadang oleh “kekuatan” lain dengan alasan yang seolah-olah konstitusional. Sayangnya hingga saat ini belum ada ketentuan formal yang memastikan bahwa implementasi putusan final tersebut benar-benar dijalankan sesuai dengan perintah Mahkamah Konstitusi sehingga implementasi putusan Mahkamah Konstitusi masih belum pada performa yang ideal. Masih ditemukan beberapa putusan yang tidak implementatif, atau bahkan tidak dijalankan oleh organ konstitusi itu sendiri, baik eksekutif maupun legislatif. Untuk itu diperlukan tindakan kooperatif antar lembaga negara yang berusaha menyelaraskan segala persoalan yang terkait dengan putusan final.¹

Tindakan kooperatif antar lembaga negara sangat penting dilakukan karena produk hukum tidak dapat menjamin ekspektasi terhadap persoalan tertentu. Sebagaimana dikatakan Satjipto Rahardjo kepastian hukum tidak jatuh dari langit.² Oleh sebab itu, kepastian hukum tidak jatuh bersamaan lahirnya undang-undang beserta pasal-pasal dan prosedurnya.³ Kepastian hukum membutuhkan pengerahan tenaga dan kekuatan,⁴ sehingga, Satjipto Rahardjo yakin bahwa kepastian hukum adalah suatu usaha.⁵ Kalau memang demikian halnya maka adalah tidaklah tepat bila ingin mencapai karakteristik putusan final yang implementatif hanya mengandalkan akseptabilitas normatif

¹ Lihat Inosentius Samsul (2009), *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, hal 7.

² Satjipto Rahardjo, “Kepastian Hukum dan Kekuatan Bangsa”, *Kompas*, Rabu, 18 Januari 2006.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

diktum Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Dalam sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia, aspek hukum implementasi putusan Mahkamah Konstitusi tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut relatif tegas mengatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU Mahkamah Konstitusi) menegaskan kembali, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945, memutus pembubaran partai politik (Parpol) dan memutus sengketa hasil Pemilu. Meski demikian, fakta empiris memperlihatkan bahwa tidak seluruh putusan final dan mengikat itu dapat mempengaruhi parlemen dan lembaga-lembaga negara lain. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan regulasi yang mengatur kewenangan dan akibat hukum putusan final Mahkamah Konstitusi, belum tentu memiliki implikasi riil terhadap implementasi putusannya. Persoalan ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki unit eksekutor yang bertugas menjamin implementasi putusan final (*special enforcement agencies*). *Kedua*, putusan final sangat bergantung pada kesediaan otoritas publik di luar Mahkamah Konstitusi untuk menindaklanjuti putusan final.⁶

Fakta demikian mendorong pemikiran implementasi putusan Mahkamah Konstitusi adalah fungsi yang memerlukan tindakan kolaboratif dan koordinatif sehingga proses pengejawantahan kaidah-kaidah konstitusi dalam kehidupan nyata tidak bisa diwujudkan tanpa ada tindakan dan kesepakatan kolektif dari institusi-institusi dan aktor negara. Richard H. Fallon dalam *Implementation the Constitution* mengatakan:

⁶ Lihat Ahmad Syahrizal, *Problem Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007, hal 116.

“If we the Court central role as implementing the Constitution, we can better understand why the Justice sometimes must compromise their own view about what would be best in order to achieve coherent, workable constitutional doctrine.”⁷

Dengan demikian, implementasi kaidah-kaidah utama UUD NRI 1945 bukan semata-mata tugas Mahkamah Konstitusi, tetapi kewajiban yang harus diemban secara kolektif oleh lembaga-lembaga negara lain seperti MPR, DPR, DPD dan Presiden maupun aktor negara lainnya. Di samping itu semua harus pula ada partisipasi aktif dari aktor-aktor non-negara sehingga implementasi putusan final Mahkamah Konstitusi memerlukan tindakan kolaboratif dan kesadaran kolektif yang melibatkan seluruh lembaga negara, aktor negara dan aktor non-negara. Ini harus ditopang oleh keyakinan kuat untuk melahirkan negara demokrasi konstitusional di bawah UUD NRI 1945.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 adalah sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 (*judicial review*) merupakan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelidiki dan menilai apakah materi suatu undang-undang tersebut bertentangan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu, atau bahkan apakah peraturan perundang-undangan tersebut terdapat cacat formal dalam pembentukannya.

Merujuk pada Pasal 10 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir putusan yang bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Artinya bahwa putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).

⁷ Richard H. Fallon, JR (2001), *Implementing The Constitution*, Cambridge: Harvard University Press,, hal 37.

Pengujian terhadap UU 29 Tahun 2004 merupakan pengujian yang cukup penting karena telah dua kali diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Pengujian Pasal-pasal dalam UU 29 Tahun 2004 terhadap UUD NRI 1945 dilakukan oleh pemohon yang merupakan pihak yang dirugikan atas berlakunya Undang-Undang tersebut dengan latar belakang yang bervariasi. Dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi dinyatakan bahwa pada intinya terhadap pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, maka kepadanya diberikan hak untuk mengajukan pengujian undang-undang (dalam hal ini adalah UU 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran) tersebut kepada Mahkamah Konstitusi.

Terdapat 2 (dua) Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang telah menguji UU 29 Tahun 2004. Putusan tersebut adalah:

1. Pkr.No. 4/PUU-V/2007
2. Pkr.No. 40/PUU-X/2012

Terdapat 6 (enam) ketentuan dari 5 (lima) Pasal yang diuji oleh Putusan MK sebagaimana dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

No.	Putusan MK	Pasal UU 29 Tahun 2004 yang diuji	Isi Ketentuan Pasal
1	Pkr.No. 4/PUU-V/2007	Pasal 75 Ayat (1)	<i>“Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)”;</i>
		Pasal 76 sepanjang mengenai kata-kata	<i>”Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan</i>

No.	Putusan MK	Pasal UU 29 Tahun 2004 yang diuji	Isi Ketentuan Pasal
		“penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau”	<i>praktik kedokteran tanpa memiliki surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)”;</i>
		Pasal 79 sepanjang mengenai kata-kata “kurungan paling lama 1 (satu)tahun atau”	<i>”Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).....</i>
		Pasal 79 huruf c sepanjang mengenai kata-kata “atau huruf e”	<i>”Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah):..... (c) setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, atau huruf e”</i>
2	Pkr.No. 40/PUU-X/2012	Pasal 73 ayat (2)	<i>“Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah</i>

No.	Putusan MK	Pasal UU 29 Tahun 2004 yang diuji	Isi Ketentuan Pasal
			<i>memiliki surat tanda registrasi dan/ atau surat izin praktik.”</i>
		Pasal 78	<i>“Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).”</i>

Hasil putusan MK terhadap UU 29 Tahun 2004 tersebut secara umum tergambar dalam tabel berikut:

No.	Putusan MK	Pasal UU 29 Tahun 2004 yang diuji	Batu Uji UUD NRI 1945	Amar Putusan MK
1	Pkr.No. 4/PUU-V/2007	Pasal 75 Ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata “penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau”	Pasal 28G ayat (1)	<i>Unconstitutional.</i>
		Pasal 76 sepanjang	Pasal 28G ayat	<i>Unconstitutional.</i>

No.	Putusan MK	Pasal UU 29 Tahun 2004 yang diuji	Batu Uji UUD NRI 1945	Amar Putusan MK
		mengenai kata-kata “penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau”	(1)	
		Pasal 79 sepanjang mengenai kata-kata “kurungan paling lama 1 (satu)tahun atau”	Pasal 28G ayat (1)	<i>Unconstitutional.</i>
		Pasal 79 huruf c sepanjang mengenai kata-kata “atau huruf e”	Pasal 28 D ayat (2)	<i>Unconstitutional.</i>
			Pasal 28D ayat (1)	
			Pasal 28 C ayat (1)	
2	Pkr.No. 40/PUU-X/2012	Pasal 73 ayat (2)	Pasal 27 ayat (2)	<i>Conditionally Unconstitutional.</i>
			Pasal 28 D ayat (2)	
		Pasal 78	Pasal 27 ayat (2)	<i>Conditionally Unconstitutional.</i>
			Pasal 28 D ayat (2)	
			Pasal 27 ayat (1)	

Perkara-perkara di atas dimohonkan pengujiannya oleh pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya di Mahkamah Konstitusi dengan dasar bahwa beberapa pasal atau norma dalam UU 29 Tahun 2004 telah bertentangan dengan UUD NRI 1945. Hak dan/atau prinsip yang paling banyak digunakan sebagai “batu uji” pemohon pengujian undang-undang dalam menilai bahwa suatu norma bertentangan dengan UUD NRI 1945 dalam

permohonan pengujian undang-undang di atas adalah Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 D ayat (2), dan 28G ayat (1) UUD NRI 1945.

Isi Ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 D ayat (2), dan 28G ayat (1) UUD NRI 1945 yang digunakan sebagai batu uji tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

No.	Batu Uji UUD NRI 1945	Isi Ketentuan Pasal
1	Pasal 27 ayat (2)	“Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”
2	Pasal 28 D ayat (2)	“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”
3	Pasal 28G ayat (1)	“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”

B. PERMASALAHAN

Dari uraian di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana mengisi kekosongan hukum sebagai implikasi terhadap pasal dan ayat yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK?
2. Apa akibat hukum terhadap pasal dan ayat suatu UU yang dinyatakan MK sebagai konstitusionalitas/inkonstitusionalitas bersyarat?
3. Apakah terjadi disharmoni norma dalam suatu UU jika suatu pasal dan ayat yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK berimplikasi terhadap norma pasal ayat lain yang tidak diujikan?

C.TUJUAN KEGIATAN

Berdasarkan permasalahan di atas, kegiatan ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengisi kekosongan hukum akibat dari pasal, ayat UU yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK.
2. Untuk memperjelas norma UU yang dinyatakan MK secara konstitusional/inkonstitusional bersyarat.
3. Untuk mengharmonisasi pengaturan sebagai akibat dari pasal, ayat yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK.

D.KEGUNAAN

Kegiatan ini berguna untuk:

1. Sebagai data pendukung penyusunan Naskah Akademis dan memberi masukan bagi Dewan dalam penyusunan RUU;
2. Sebagai bahan untuk menetapkan suatu RUU dalam prolegnas kumulatif terbuka.

E.METODE

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di muka, maka penelitian ini masuk dalam penelitian hukum yang normatif, untuk itu penelitian ini mempergunakan metode penelitian normatif⁸. Metode yang digunakan dalam penelitian ini dipilih untuk dapat memberikan uraian analisa atas berbagai Putusan MK tentang pengujian Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran.

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis* yakni akan menggambarkan secara keseluruhan obyek yang diteliti secara sistematis dengan menganalisis data-data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan bahan pustaka yang berupa data sekunder sebagai sumber utamanya. Data sekunder mencakup: (1) bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mulai dari Undang-undang Dasar dan peraturan terkait lainnya; (2) bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; (3) bahan hukum tertier, yaitu yang memberikan petunjuk bahan hukum

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2001), *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hal 13-15

primer dan sekunder, seperti kamus, buku saku, agenda resmi, dan sebagainya⁹.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yang diperoleh melalui penelusuran manual maupun elektronik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal serta koran atau majalah, dan juga data internet yang terkait.

Seluruh data yang berhasil dikumpulkan kemudian disortir dan diklasifikasikan, kemudian disusun melalui susunan yang komperhensif. Proses analisa diawali dari premis-premis yang berupa norma hukum positif yang diketahui dan berakhir pada analisa dengan menggunakan asas-asas hukum, doktrin-doktrin serta teori-teori.

⁹ Soeryono Soekanto (1982), *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, hal 52.

BAB II

KERANGKA TEORI

A.KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG

Pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang menjadi kewenangan MK merupakan wujud prinsip atau asas konstitusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Kewenangan pengujian undang-undang menimbulkan sebuah kewenangan yang *mutatis mutandis* (dengan sendirinya) ada, yaitu kewenangan menafsirkan konstitusi. Apabila dalam konstitusi tidak terdapat ketentuan yang eksplisit mengenai kewenangan menafsir konstitusi kepada lembaga negara yang diberikan kewenangan *constitutional review*, maka harus dipahami bahwa kewenangan menafsirkan konstitusi menyertai kewenangan *constitutional review* tersebut. Oleh sebab itu, sering dinyatakan bahwa *Constitutional Court* itu merupakan “*the guardian of constitution and the sole interpreting of constitution*”, disebut sebagai penjaga konstitusi berdasarkan kewenangan dalam memutuskan apakah sebuah produk perundang-undangan telah sesuai dengan konstitusi atau tidak.¹⁰

Kewenangan menafsirkan itu sesungguhnya timbul dari sebuah tafsir Pasal 24C UUD NRI 1945 bahwa “MK menguji undang-undang terhadap UUD” sebagai ketentuan pemberian kewenangan *constitutional review* kepada MK, ketentuan tersebut tidak mengandung kewenangan MK untuk melakukan penafsiran terhadap konstitusi, namun sangatlah tidak mungkin dapat melakukan penilaian pertentangan norma sebuah undang-undang apabila tidak menggunakan penafsiran konstitusi, dalam hal ini MK sebagai penafsir sah terhadap undang-undang dasar atau konstitusi (*the legitimate interpreter of the constitution*).

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-

¹⁰ Dikutip dari Tanto Lailam, Jurnal Media Hukum Vol. 21 No. 1 Juni 2014, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan wujud dari prinsip atau asas konstusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Pengujian konstusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstusionalitas undang-undang, baik dari segi formil maupun materiil.¹¹ Pengujian dari segi formil (*formele toetsingsrecht*) adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibuat sesuai dengan prosedur ataukah tidak, serta apakah suatu kekuasaan berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Sedangkan pengujian materiil (*materiele toetsingsrecht*) adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi.¹²

Kekuasaan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945 merupakan konsekuensi dari konsepsi supremasi konstitusi yang dianut oleh Indonesia pasca amandemen UUD NRI 1945. Ada 3 (tiga) ciri utama yang menandai prinsip supremasi konstitusi, yaitu:¹³

1. perbedaan antara norma hukum konstitusi dan norma hukum lainnya;
2. keterikatan pembuat undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; dan
3. adanya satu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstusionalitas undang-undang dan tindakan hukum pemerintah.

Selain itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi juga telah menciptakan pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan yang memungkinkan adanya proses saling mengawasi dan saling mengimbangi di antara cabang-cabang kekuasaan negara yang ada atau lazim disebut dengan mekanisme *checks and balances*. Hal itu tampak terutama dari salah satu

¹¹ Jimly Asshidqie (2012), *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, , hlm. 4.

¹² Fatkhurrohman dkk (2004), *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal 2.

¹³ Maruarar Siahaan, *Checks and Balances dan Judicial Review dalam Legislasi di Indonesia*, <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/333/checks-and-balances-dan-judicial-review-dalam-legislasi-di-indonesia/>, diakses tanggal 20 September 2016.

kewenangan yang dilimpahkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945.

Pemberian wewenang menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945 kepada Mahkamah Konstitusi juga dinilai sesuai dengan paham konstutisionalisme, dimana Undang-Undang Dasar kedudukannya adalah sebagai bentuk peraturan yang tertinggi. Hakim Mahkamah Konstitusi harus memiliki wewenang untuk membatalkan setiap tindakan Presiden dan juga setiap undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Selain itu, *judicial review* merupakan proses *judicialization of politic* terhadap produk legislatif. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa undang-undang merupakan produk politik yang sering kali lebih mengedepankan kepentingan politik suara mayoritas dan cenderung mengabaikan aspek kebenaran dalam proses pengambilan keputusan.¹⁴

Dengan demikian, esensi dari produk putusan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945 ditempatkan dalam bingkai mekanisme *check and balances* antara lembaga negara. Hubungan untuk saling mengontrol ini, pada akhirnya dimaksudkan untuk melahirkan suatu produk hukum yang adil dan betul-betul berorientasi pada kepentingan rakyat. Sehingga, pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 dapat juga dilihat sebagai bagian dari koreksi terhadap produk yang dihasilkan oleh DPR RI dan Presiden.

B.PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI FINAL DAN MENGIKAT

Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilakukan upaya hukum dan putusan tersebut langsung mengikat sebagai hukum sejak diucapkan di persidangan. Selain itu, berdasarkan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, terhadap materi muatan undang-undang yang

¹⁴ Fatkhurrohman dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, hal 26-27.

telah diuji oleh Mahkamah Konstitusi tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.

Putusan Mahkamah Konstitusi dengan amar yang menyatakan bagian undang-undang, pasal, atau ayat tertentu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka putusan tersebut telah mempunyai kekuatan mengikat sejak diumumkan dalam sidang terbuka untuk umum.¹⁵ Makna final juga dapat diartikan bahwa putusan yang diambil dapat menjadi solusi terhadap masalah konstitusi yang dihadapi meskipun hanya bersifat sementara (*eenmalig*) yang kemudian akan diambil-alih oleh pembuat undang-undang.

Amar putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan satu permohonan pengujian undang-undang akan menyatakan satu pasal, ayat, atau bagian dari undang-undang, dan bahkan undang-undang secara keseluruhan bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sebagai konsekuensinya maka undang-undang, pasal, ayat atau bagian dari undang-undang yang diuji tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bunyi putusan demikian sesungguhnya mengandung arti bahwa ketentuan norma yang termuat dalam satu undang-undang dinyatakan batal (*null and void*) dan tidak berlaku lagi.¹⁶

Muatan norma yang dikandung dalam pasal, ayat, dan bagian dari undang-undang tersebut tidak lagi menuntut kepatuhan dan tidak mempunyai daya sanksi. Hal itu juga berarti bahwa apa yang tadinya dinyatakan sebagai satu perbuatan yang dilarang dan dihukum, dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan satu pasal, ayat, atau bagian dari undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi, maka perbuatan yang tadinya dilarang menjadi tidak terlarang lagi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang demikian dalam kenyataannya telah mengubah hukum yang berlaku dan menyatakan lahirnya hukum yang baru, dengan menyatakan bahwa hukum yang lama sebagai muatan materi undang-undang tertentu dinyatakan tidak mempunyai kekuatan lagi sebagai hukum. Dalam kenyataannya, hakim Mahkamah Konstitusi dengan putusan tersebut, sesungguhnya diberikan kekuasaan membentuk hukum untuk menggantikan

¹⁵ Maruarar Siahaan (2012), *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hal 213.

¹⁶ Maruarar Siahaan, *Checks and Balances dan Judicial Review dalam Legislasi di Indonesia*, <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/333/checks-and-balances-dan-judicial-review-dalam-legislasi-di-indonesia/>, diakses tanggal 20 September 2016.

hukum yang lama, yang dibuat oleh pembuat undang-undang dan oleh konstitusi secara khusus diberi wewenang untuk itu.¹⁷

Oleh karena itu, apabila Pemerintah atau lembaga negara lain tidak mematuhi putusan tersebut dan justru masih tetap memberlakukan undang-undang yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, hal tersebut merupakan tindakan yang pengawasannya ada dalam mekanisme hukum dan tata negara itu sendiri. Adapun perbuatan yang dilakukan atas dasar undang-undang yang telah dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat adalah perbuatan melawan hukum dan demi hukum batal sejak semula (*ab initio*).¹⁸

C.AKIBAT HUKUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Putusan dalam peradilan merupakan perbuatan hakim sebagai pejabat negara berwenang yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan para pihak kepadanya. Sebagai perbuatan hukum yang akan menyelesaikan sengketa yang dihadapkan kepadanya, maka putusan hakim tersebut merupakan tindakan negara di mana kewenangannya dilimpahkan kepada hakim baik berdasarkan UUD NRI 1945 maupun undang-undang.¹⁹

Dari sudut pandang hukum tata negara, putusan Mahkamah Konstitusi termasuk dalam keputusan negara yang mengandung norma hukum sama halnya dengan putusan pembentuk undang-undang yang bersifat pengaturan (*regeling*). Putusan Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan suatu undang-undang atau materi muatan dalam undang-undang, sedangkan pembentuk undang-undang menciptakan norma hukum dalam bentuk materi muatan dalam suatu undang-undang.²⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi terutama dalam pengujian undang-undang kebanyakan jenisnya adalah bersifat *declaratoir constitutief*. Artinya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menciptakan atau meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Maruarar Siahaan (2012), *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, hlm. 213.

¹⁹ *Ibid.* hal 201.

²⁰ Jimly Asshidqie dalam Ronny SH Bako, dkk (2009), *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, hal 3.

legislature.²¹ Hal lain yang perlu dicermati lebih lanjut adalah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) maupun inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Varian putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan putusan yang menyatakan bahwa suatu ketentuan undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi dengan memberikan persyaratan pemaknaan dan keharusan kepada lembaga negara dalam pelaksanaan suatu ketentuan undang-undang untuk memperhatikan penafsiran Mahkamah Konstitusi atas konstitusionalitas ketentuan undang-undang yang sudah diuji tersebut.²² Dengan demikian, terdapat penafsiran sendiri dari Mahkamah Konstitusi agar suatu norma undang-undang tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Putusan Mahkamah Konsitusi sejak diucapkan di hadapan sidang terbuka untuk umum dapat mempunyai 3 (tiga) kekuatan, yaitu:²³

1. Kekuatan mengikat

Kekuatan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak berperkara (*interpartes*), yaitu pemohon, pemerintah, DPR/DPD, ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut mengikat bagi semua orang, lembaga negara, dan badan hukum dalam wilayah republik Indonesia.

Putusan tersebut berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang. Dengan demikian, Hakim Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai *negative legislator* yang putusannya bersifat *erga omnes*, yang ditujukan pada semua orang.

2. Kekuatan pembuktian

Dalam perkara konstitusi yang putusannya bersifat *erga omnes*, maka permohonan pengujian yang menyangkut materi yang sama yang sudah pernah diputus tidak dapat lagi diajukan untuk diuji oleh siapapun. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah berkekuatan hukum tetap demikian dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti

²¹ Maruarar Siahaan (2012), *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, hal 212.

²² Mahfud MD, *Problematika Putusan MK yang Bersifat Positive Legislature*, pengantar dalam buku Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*.

²³ Maruarar Siahaan (2012), *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, hal 214-216.

secara positif bahwa apa yang diputus oleh hakim itu dianggap telah benar. Selain itu, pembuktian sebaliknya tidak diperkenankan.

3. Kekuatan eksekutorial

Putusan Mahkamah Konstitusi berlaku sebagai undang-undang dan tidak memerlukan perubahan yang harus dilakukan dengan amandemen atas undang-undang yang bagian tertentu dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Eksekusi putusan Mahkamah Konstitusi telah dianggap terwujud dengan pengumuman putusan tersebut dalam Berita Negara sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 57 ayat (3) UU Mahkamah Konstitusi.

Akibat hukum yang timbul dari satu putusan hakim jika menyangkut pengujian terhadap undang-undang diatur dalam Pasal 58 UU Mahkamah Konstitusi, yang pada intinya menyatakan undang-undang yang diuji tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945. Ketentuan ini juga berarti bahwa putusan hakim Mahkamah Konstitusi yang menyatakan satu undang-undang bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tidak boleh berlaku surut.²⁴

²⁴ *Ibid.* hal 218.

BAB III
ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG

A. ANALISIS UNDANG-UNDANG

1. Putusan MK Pkr.No. 4/PUU-V/2007

a. Pendapat Hukum Mahkamah Konstitusi

a.1. Terkait Pasal 37 Ayat (2) UU Praktik Kedokteran

Bahwa ketentuan Pasal 37 Ayat (2) UU 29 Tahun 2004 berbunyi, "Surat izin praktik dokter atau dokter gigi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan untuk paling banyak 3 (tiga) tempat", dan Penjelasannya berbunyi, "Dokter atau dokter gigi yang diminta untuk memberikan pelayanan medis oleh suatu sarana pelayanan kesehatan, bakti sosial, penanganan korban bencana, atau tugas kenegaraan yang bersifat insidental tidak memerlukan surat izin praktik, tetapi harus memberitahukan kepada dinas kesehatan kabupaten/kota tempat kegiatan dilakukan". Dalam menguji konstitusionalitas ketentuan Pasal 37 Ayat (2) UU 29 Tahun 2004 di atas, Mahkamah terlebih dahulu akan meninjaunya dari 2 (dua) sudut pandang:

1. perlindungan dan kepastian hukum (*rechtsbescherming* dan *rechtszekerheid*);
2. pemerataan pemberian jasa pelayanan kesehatan.

Ad.1. Perlindungan dan kepastian hukum

Menimbang bahwa sifat hubungan antara dokter dan pasien adalah sangat pribadi (tertutup) yang pada umumnya didasarkan pada prinsip kepercayaan (*vertrouwenlijk beginsel*). Dokter, sebagai manusia, mempunyai keterbatasan fisik dan psikis. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya memberikan jasa pelayanan kesehatan kepada pasien (masyarakat), faktor kesehatan fisik dan mental seorang dokter merupakan *conditio sine qua non*. Dengan pembatasan tiga tempat praktik tersebut, dokter dapat mengatur jam praktiknya. Dengan demikian pembatasan tiga tempat praktik tersebut memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi kesehatan fisik dan mental dokter dalam melaksanakan tugas dan

fungsinya memberikan jasa pelayanan kesehatan secara prima kepada pasien;

Menimbang, dilihat dari sudut keperdataan, hubungan dokter dan pasien terikat dengan perjanjian berdasarkan upaya (*inspanning verbintennis*) bukan perjanjian berdasarkan hasil (*resultate verbintennis*). Dengan demikian seorang dokter yang melakukan pengobatan melalui hubungan keperdataan tersebut tidak boleh menjanjikan bahwa dokter pasti dapat menyembuhkan penyakit pasien. Oleh karena itu, pembatasan tiga tempat praktik akan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi kesehatan dokter secara fisik dan psikis sehingga dalam memberikan analisa dan diagnosa kepada pasien dapat dilakukan secara tepat karena dilakukan secara berhati-hati, cermat, dan penuh rasa tanggung jawab sesuai dengan standar profesi medik yang disesuaikan secara situasional dan kondisional, sehingga pembatasan tiga tempat praktik ini memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) baik kepada dokter sebagai pemberi jasa pelayanan kesehatan (*health provider*) maupun kepada pasien penerima jasa pelayanan kesehatan (*health receiver*).

Ad.2. Pemerataan pemberian jasa pelayanan kesehatan

Menimbang bahwa pembatasan tiga tempat praktik akan memberikan kesempatan kerja (praktik) bagi dokter-dokter muda di seluruh Indonesia sehingga pemerataan pemberian lapangan kerja sekaligus pemerataan pelayanan jasa kesehatan kepada masyarakat dapat diberikan secara simultan. Hal ini sesuai dengan hak asasi manusia yang diatur dalam Pasal 28H Ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”. Namun disadari bahwa sesuai dengan keterangan (data) yang dikemukakan oleh Pemohon maupun keterangan dari Pihak Pemerintah bahwa rasio dokter dan pasien belumlah ideal, karena jumlah dokter di Indonesia masih kurang, khususnya dokter spesialis. Untuk mengatasi hal itu dibuat ketentuan sebagaimana dirumuskan dalam Penjelasan Pasal 37 Ayat (2) UU Praktik

Kedokteran yang berbunyi, *"Dokter atau dokter gigi yang diminta untuk memberikan pelayanan medis oleh suatu sarana pelayanan kesehatan, bakti sosial, penanganan korban bencana, atau tugas kenegaraan yang bersifat insidental tidak memerlukan surat izin praktik, tetapi harus memberitahukan kepada dinas kesehatan kabupaten/kota tempat kegiatan dilakukan"*. Dan apabila Penjelasan Pasal 37 Ayat (2) UU 29 Tahun 2004 dihubungkan dengan Pasal 38 Ayat (3) dan Pasal 43 UU 29 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Surat Izin Praktik (SIP) dokter dan pelaksanaan praktik kedokteran diatur dengan Peraturan Menteri, maka dalam rangka tugas perbantuan tidak perlu SIP bagi dokter yang bersangkutan (khusus dokter spesialis), cukup dengan surat tugas dari Dinas Kesehatan setempat. Dengan demikian, apa yang dikhawatirkan oleh para Pemohon bahwa ketentuan Pasal 37 Ayat (2) UU 29 Tahun 2004 akan menghalang-halangi para Pemohon, khususnya dokter spesialis, untuk memberikan pelayanan kesehatan dan mengabdikan ilmu dan pengetahuannya dalam menolong dan menyembuhkan orang sakit, tidaklah tepat;

Menimbang, berdasarkan tinjauan dari dua sudut pandang di atas, Mahkamah berpendapat bahwa dalil para Pemohon sepanjang menyangkut Pasal 37 Ayat (2) UU 29 Tahun 2004 tidak cukup beralasan;

Menimbang bahwa meskipun Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon sepanjang menyangkut Pasal 37 Ayat (2) UU 29 Tahun 2004 tidak cukup beralasan, Mahkamah memandang perlu menyatakan pendiriannya terhadap hal-hal berikut:

- Pasal 1 angka 1 UU 29 Tahun 2004 berbunyi, *"Praktik kedokteran adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh dokter dan dokter gigi terhadap pasien dalam melaksanakan upaya kesehatan"*. Sedangkan yang dimaksud dengan Pasien, menurut Pasal 1 angka 10 UU Praktik Kedokteran, adalah *"Setiap orang yang melakukan konsultasi masalah kesehatannya untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang diperlukan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada dokter atau dokter gigi"*;

- Sementara itu, menurut ketentuan Pasal 37 Ayat (2) UU 29 Tahun 2004, seorang dokter atau dokter gigi hanya dimungkinkan untuk berpraktik maksimum di tiga tempat;
- Selanjutnya, menurut ketentuan Pasal 41 Ayat (1) UU UU 29 Tahun 2004, seorang dokter atau dokter gigi yang telah mempunyai izin praktik kedokteran diwajibkan untuk memasang papan nama di mana jika kewajiban tersebut dilanggar dengan sengaja maka, menurut Pasal 79 huruf a UU Praktik Kedokteran, dokter atau dokter gigi yang bersangkutan diancam pidana kurungan paling lama satu tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
- Bahwa, dengan adanya ketentuan-ketentuan di atas, dapat timbul suatu keadaan di mana pada suatu ketika seorang dokter atau dokter gigi diminta bantuannya untuk menolong seseorang, karena diketahui bahwa dirinya adalah seorang dokter atau dokter gigi, sementara pada saat itu dokter atau dokter gigi yang bersangkutan sedang berada di suatu tempat yang bukan tempat praktiknya. Dalam keadaan demikian, pada dokter atau dokter gigi yang bersangkutan terdapat halangan menurut undang-undang (*wettelijke beletsel, legal impediment*) untuk memberikan pertolongan (*vide* Pasal 304 dan Pasal 531 KUHP), sehingga timbul keraguan-raguan dan keadaan dilematis pada diri dokter atau dokter gigi yang bersangkutan:
 - o Apakah ia harus menolong orang itu, sesuai dengan sumpahnya dan kewajiban hukum sebagaimana ditentukan oleh Pasal 304 dan Pasal 531 KUHP, dengan risiko diancam pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 79 huruf a UU 29 Tahun 2004 dan melanggar ketentuan tentang pembatasan tiga tempat praktik sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Ayat (2) UU 29 Tahun 2004;
 - o Ataukah ia harus menolak memberikan pertolongan, yang berarti ia telah melanggar sumpahnya sebagai dokter atau dokter gigi dan sekaligus melanggar ketentuan Pasal 304 dan Pasal 531 KUHP.

Undang-undang *a quo* tidak memuat klausul atau pengecualian apa pun terhadap keadaan semacam itu, sehingga telah timbul ketidakpastian hukum bagi dokter atau dokter gigi dalam memberikan pelayanan kesehatan. Padahal, agar tidak bertentangan dengan

Undang-Undang Dasar, *in casu* Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945, suatu undang-undang tidak boleh menimbulkan ketidakpastian hukum. Untuk mencegah timbulnya keragu-raguan atau keadaan dilematis demikian, Mahkamah berpendapat bahwa seorang dokter atau dokter gigi yang melakukan praktik kedokteran dalam keadaan semacam itu harus ditafsirkan sebagai bukan tindak pidana yang dimaksud oleh ketentuan Pasal 79 huruf a *juncto* Pasal 41 Ayat (1) maupun ketentuan Pasal 37 Ayat (2) UU 29 Tahun 2004.

Pendirian Mahkamah demikian perlu diambil dan ditegaskan untuk melindungi kepentingan masyarakat di satu pihak dan kepentingan dokter atau dokter gigi di pihak lain secara seimbang. Tujuan dibentuknya undang-undang *a quo* adalah untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat, yaitu dalam hal ini hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud Pasal 28H Ayat (1) UUD NRI 1945. Namun, pada saat yang sama, harus pula dijamin bahwa alasan untuk melindungi kepentingan masyarakat tersebut jangan sampai membuat seseorang – dalam hal ini dokter atau dokter gigi – kehilangan rasa aman dan terancam ketakutan justru pada saat hendak melakukan tugas atau kewajibannya untuk melayani kepentingan masyarakat itu. Penegasan demikian juga dimaksudkan untuk melindungi dokter atau dokter gigi dari kemungkinan kekeliruan penerapan ketentuan pidana dalam Pasal 79 huruf a UU 29 Tahun 2004.

a.2. Terkait Pasal 75 Ayat (1), Pasal 76, serta Pasal 79 huruf a dan huruf c UU 29 Tahun 2004

Menimbang bahwa ketentuan pidana Pasal 75 Ayat (1) UU 29 Tahun 2004 berbunyi, "*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah)*";

Pasal 76 UU 29 Tahun 2004 berbunyi, "*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki*

surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah)“;

Pasal 79 huruf a UU 29 Tahun 2004 berbunyi, “Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja tidak memasang papan nama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1)“;

Pasal 79 huruf c UU 29 Tahun 2004 berbunyi, “Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1(satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, atau huruf e”;

Terhadap ketentuan di atas, Mahkamah akan lebih dahulu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Apakah ketentuan pidana terhadap praktik kedokteran yang tidak mempunyai Surat Izin Registrasi (SIR) dan/atau Surat Izin Praktik (SIP) sebagaimana diatur dalam Pasal 75 Ayat (1), Pasal 76, serta Pasal 79 huruf a dan Pasal 79 huruf c UU 29 Tahun 2004 dapat dibenarkan (*gerechtvaardigd, justified*) dari sudut teori hukum pidana.
- b. Apakah ancaman pidana yang diatur dalam Pasal 75 Ayat (1), Pasal 76, serta Pasal 79 huruf a dan Pasal 79 huruf c UU 29 Tahun 2004 telah cukup proporsional dengan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam Pasal 29 Ayat (1), Pasal 36, Pasal 41 Ayat (1), dan Pasal 51 huruf e UU 29 Tahun 2004.

Peninjauan dari dua sudut pandang di atas diperlukan karena hal tersebut akan menentukan konstitusional-tidaknya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian sebagaimana tersebut di atas.

Ad a. Dalam ilmu hukum suatu sanksi (ancaman pidana) dibuat sebagai konsekuensi dari suatu perbuatan yang dianggap merugikan masyarakat dan yang harus dihindari menurut maksud dari tatanan hukum. Perbuatan yang merugikan ini

disebut delik (khusus dalam hukum pidana). Delik adalah suatu kondisi atau syarat bagi diberlakukannya sanksi oleh norma hukum. Perbuatan manusia tertentu dinyatakan sebagai delik karena tatanan hukum melekatkan suatu sanksi sebagai konsekuensi dari perbuatan yang merupakan kondisi itu. Dengan demikian suatu perbuatan tertentu merupakan delik karena perbuatan tersebut membawa suatu sanksi.

Selanjutnya yang perlu dipertanyakan bagaimana konsep delik itu dihubungkan dengan pembuat undang-undang yang akan menilai apakah suatu jenis perbuatan tertentu merupakan perbuatan yang membahayakan masyarakat yakni suatu *malum*. Dalam hal ini, perbuatan tersebut adalah perbuatan *mala prohibita*, karena suatu perbuatan baru dinyatakan sebagai *malum* atau delik jika perbuatan itu *prohibitum* (dilarang).

Menimbang apabila uraian di atas dikaitkan dengan ancaman pidana yang diatur dalam Pasal 75 Ayat (1), Pasal 76, serta Pasal 79 huruf a dan Pasal 79 huruf c pada kata “huruf e” UU Praktik Kedokteran, maka ancaman pidana tersebut merupakan konsekuensi pelanggaran dari suatu **kewajiban** bagi Pemohon untuk memiliki Surat Tanda Registrasi (SIR) sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Ayat (1), Surat Izin Praktik (SIP) sebagaimana diatur dalam Pasal 36 dan **kewajiban** memasang papan nama praktik kedokteran sebagaimana diatur dalam Pasal 41 Ayat (1) dan kewajiban menambah ilmu pengetahuan dan mengikuti perkembangan ilmu kedokteran atau kedokteran gigi sebagaimana diatur dalam Pasal 79 huruf c pada kata “huruf e”.

Menimbang, khusus mengenai ketentuan Pasal 29 UU 29 Tahun 2004 yang mengatur tentang Surat Izin Registrasi (SIR), Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 29 UU 29 Tahun 2004 adalah pasal yang mengatur mengenai bukti kemampuan formil (*formele bevoegdheid*) dari seorang dokter dan/atau dokter gigi, sedangkan Pasal 37 UU 29 Tahun 2004 mengatur

mengenai bukti kemampuan materiil (*materiele bevoegdheid*) dari seorang dokter dan/atau dokter gigi untuk melakukan praktik kedokteran. Dengan demikian, seorang dokter dan/atau dokter gigi untuk dapat melakukan praktik dokter menurut UU Praktik Kedokteran harus lebih dahulu menunjukkan bukti kemampuan (*bevoegdheid*) baik dalam arti formil maupun materiil.

Menimbang, apakah perbuatan Pemohon yang dikualifikasi sebagai perbuatan pidana yang diatur dalam Pasal 75 ayat (1), Pasal 76, serta Pasal 79 huruf a dan Pasal 79 huruf c UU 29 Tahun 2004 telah sesuai dengan teori hukum pidana. Dalam perspektif teori hukum pidana suatu perbuatan untuk dapat dipidana setidak-tidaknya harus memenuhi dua syarat yaitu (i) kesalahan (*schuld*) dan (ii) melawan hukum (*onrechtmatigedaad/wederechtelijk*). Sedang untuk adanya suatu perbuatan melawan hukum harus dipenuhi empat unsur, yaitu (i) harus ada yang melakukan perbuatan (*er moet een daad zijn verricht*), (ii) perbuatan itu harus melawan hukum (*die daad moet onrechtmatige zijn*), (iii) perbuatan itu harus menimbulkan kerugian (*die daad moet aan een ander schade heb ben toegebracht*) dan (iv) perbuatan itu karena kesalahan yang dapat dicelakan kepadanya (*die daad moet aan schuld zijn te wijten*). Apabila syarat-syarat di atas kita terapkan pada rumusan ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 75 Ayat (1), Pasal 76, serta Pasal 79 huruf a dan c UU 29 Tahun 2004, terlihat dengan jelas bahwa pasal-pasal tersebut di atas menggunakan perumusan kata **“dengan sengaja melakukan praktik kedokteran, tanpa memiliki Surat Tanda Registrasi”**, **“dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki Surat Izin Praktik”**, **“dengan sengaja tidak memasang papan nama”**, dan **“dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud Pasal 51 huruf e”**. Perumusan dengan menggunakan kata **“dengan sengaja”** (*met opzet*) berarti perbuatan tersebut memang dikehendaki dan

diketahui (*willen en weten*) oleh si pelaku (*dader*). Dengan demikian terhadap pelaku (*dader*) dapat dimintakan pertanggungjawaban atas perbuatannya. Terhadap perbuatan yang demikian tentu secara tidak langsung akan menimbulkan kerugian terhadap pasien. Oleh karenanya, perumusan ketentuan pidana dalam Pasal 75 Ayat (1), Pasal 76, serta Pasal 79 huruf a dan huruf c UU 29 Tahun 2004 dapat dibenarkan (*gerechtvaardigd, justified*) dari sudut teori hukum pidana.

Ad b. Lebih lanjut, Mahkamah akan mempertimbangkan apakah ancaman pidana yang diatur dalam Pasal 75 Ayat (1), Pasal 76, serta Pasal 79 huruf a dan huruf c UU Praktik Kedokteran yang berupa ancaman pidana penjara paling lama tiga tahun dan ancaman pidana kurungan paling lama satu tahun telah cukup proporsional.

Terhadap masalah ini, Mahkamah berpendapat bahwa ancaman pidana berupa pidana penjara dan pidana kurungan adalah tidak tepat dan tidak proporsional karena pemberian sanksi pidana harus memperhatikan perspektif hukum pidana yang humanistik dan terkait erat dengan kode etik. Dengan demikian, menurut Mahkamah: (i) ancaman pidana tidak boleh dipakai untuk mencapai suatu tujuan yang pada dasarnya dapat dicapai dengan cara lain yang sama efektifnya dengan penderitaan dan kerugian yang lebih sedikit, (ii) ancaman pidana tidak boleh digunakan apabila hasil sampingan (*side effect*) yang ditimbulkan lebih merugikan dibanding dengan perbuatan yang akan dikriminalisasi, (iii) ancaman pidana harus rasional, (iv) ancaman pidana harus menjaga keserasian antara ketertiban, sesuai dengan hukum, dan kompetensi (*order, legitimation, and competence*), dan (v) ancaman pidana harus menjaga kesetaraan antara perlindungan masyarakat, kejujuran, keadilan prosedural dan substantif (*social defence, fairness, procedural and substantive justice*).

Menimbang, berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa ancaman pidana penjara

paling lama tiga tahun, yang ditentukan dalam Pasal 75 Ayat (1) dan Pasal 76 UU Praktik Kedokteran, serta ancaman pidana kurungan paling lama satu tahun, yang diatur Pasal 79 huruf a UU Praktik Kedokteran telah menimbulkan perasaan tidak aman dan ketakutan sebagai akibat tidak proporsionalnya antara pelanggaran yang dilakukan dengan ancaman pidana yang diatur dalam undang-undang *a quo*. Hal demikian tidak sesuai dengan maksud Pasal 28G Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.*” Sebaliknya, bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan kesehatan juga dirugikan. Padahal, pelayanan kesehatan merupakan hak asasi manusia menurut Pasal 28H Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”. Dengan demikian, ancaman pidana berupa pidana penjara dan pidana kurungan yang terdapat dalam Pasal 75 Ayat (1) dan Pasal 76 UU Praktik Kedokteran tidak sesuai dengan filsafat hukum pidana sebagaimana telah diuraikan di atas, sehingga tidak sejalan pula dengan maksud Pasal 28G Ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon, sepanjang mengenai ancaman pidana penjara paling lama tiga tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 75 Ayat (1) dan Pasal 76 UU Praktik Kedokteran, cukup beralasan.

Menimbang pula bahwa, selain itu, Pasal 79 huruf c UU Praktik Kedokteran juga memuat ancaman pidana kurungan paling lama satu tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) yang ditujukan terhadap dokter yang tidak melaksanakan kewajiban yang ditentukan

dalam Pasal 51 huruf e UU Praktik Kedokteran, yaitu menambah ilmu pengetahuan dan mengikuti perkembangan ilmu kedokteran atau kedokteran gigi. Terhadap ketentuan ini Mahkamah berpendapat bahwa adanya ancaman pidana demikian bukan hanya tidak tepat tetapi juga tidak perlu. Sebab, perbuatan tidak menambah ilmu pengetahuan di samping tidak menimbulkan kerugian terhadap pihak lain kecuali terhadap dokter atau dokter gigi itu sendiri juga bukan merupakan tindak pidana atau perbuatan kriminal. Lagi pula, konstitusi telah menjamin setiap orang berhak untuk mengembangkan diri, pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28C Ayat (1) UUD 1945. Dengan kata lain, menurut UUD 1945, menambah ilmu pengetahuan adalah hak.

Menimbang bahwa oleh karena perbuatan “tidak menambah ilmu pengetahuan dan mengikuti perkembangan ilmu kedokteran atau kedokteran gigi” bukan merupakan tindak pidana maka Pasal 79 huruf c UU Praktik Kedokteran yang memasukkan perbuatan demikian sebagai tindak pidana dan mengancamnya dengan pidana kurungan paling lama satu tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) bertentangan dengan hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28C Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan adalah hak. Dengan demikian, ketentuan pidana dalam Pasal 79 huruf c UU Praktik Kedokteran harus dibaca tidak mencakup kata-kata “*atau huruf e*”. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon sepanjang menyangkut kata-kata “*atau huruf e*” dalam Pasal 79 huruf c UU Praktik Kedokteran adalah beralasan.

Menimbang, berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, telah nyata bagi Mahkamah bahwa ancaman pidana penjara paling lama tiga tahun, yang ditentukan dalam Pasal 75 Ayat (1) dan Pasal 76 UU Praktik Kedokteran, serta pidana kurungan paling lama satu tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 79 UU Praktik Kedokteran tidak proporsional, sehingga menimbulkan ancaman dan rasa takut terhadap dokter atau dokter gigi dalam melakukan praktik kedokteran dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Oleh karena itu, ancaman pidana penjara dan pidana kurungan yang diatur dalam pasal-pasal UU Praktik Kedokteran tersebut di atas bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, permohonan para Pemohon, untuk sebagian, yaitu sepanjang menyangkut kata-kata "***penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau***" yang diatur dalam Pasal 75 Ayat (1) dan Pasal 76, serta kata-kata "***kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau***" yang diatur dalam Pasal 79 huruf a, serta kata-kata "***atau huruf e***" dalam Pasal 79 huruf c UU Praktik Kedokteran, harus dikabulkan.

Mengingat Pasal 56 Ayat (2), Ayat (3) dan Ayat (5), serta Pasal 57 Ayat (1) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Indonesia Nomor 4316);

Menyatakan Pasal 75 Ayat (1) dan Pasal 76 sepanjang mengenai kata-kata "***penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau***" dan Pasal 79 sepanjang mengenai kata-kata "***kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau***" serta Pasal 79 huruf c sepanjang mengenai kata-kata "***atau huruf e***" Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Menyatakan Pasal 75 Ayat (1) dan Pasal 76 sepanjang mengenai kata-kata "*penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau*" dan Pasal 79 sepanjang mengenai kata-kata "*kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau*" serta Pasal 79 huruf c sepanjang mengenai kata-kata "*atau huruf e*" Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya dan memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

b. *Dissenting Opinion* Hakim Mahkamah Konstitusi

Terhadap putusan Mahkamah yang mengabulkan sebagian permohonan para Pemohon tersebut di atas, tiga orang Hakim Konstitusi mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinions*) sebagai berikut:

b.1. Hakim Konstitusi HM Laica Marzuki

Para Pemohon, dr. Anny Isfandyarie, Sp.An., SH dan kawan-kawan memohonkan pengujian Pasal 37 Ayat (2), Pasal 75 Ayat (1), Pasal 76, Pasal 79 huruf a, Pasal 79 huruf c UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran karena dipandang bertentangan dengan UUD 1945 ;

Pasal-pasal dan ayat-ayat UU Praktik Kedokteran yang dimohonkan dimaksud berbunyi sebagai berikut :

Pasal 37 Ayat (2), "*Surat izin praktik dokter atau dokter gigi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan untuk paling banyak 3 (tiga) tempat*".

Pasal 75 Ayat (1), "*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dipidana 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah)*".

Pasal 76, "Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)".

Pasal 79 huruf (a) dan (c), "Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah), setiap dokter atau dokter gigi yang :

- a. dengan sengaja tidak memasang papan nama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) ;
- b.
- c. dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf c, huruf d, atau huruf e.

Pasal-pasal UU Praktik Kedokteran dimaksud dirumuskan pembuat undang-undang (*de wetgever*) sebagai pasal-pasal (ayat-ayat) perbuatan pidana (*strafbaar feit, delict*), disertai ancaman pidana. Perkembangan perumusan pasal-pasal/ayat-ayat perbuatan pidana (*strafbaar feit*) menunjukkan bahwa perbuatan seseorang tidak cukup dengan sekadar bersesuai dengan perumusan perbuatan pidana yang ditetapkan pembuat undang-undang (*de wetgever*). Menurut Prof. D. Schaffmeister *et.al* (2004 : 27), berdasarkan asas legalitas, suatu perbuatan tidak dapat dijatuhkan pidana apabila perbuatan dimaksud tidak termasuk dalam rumusan perbuatan pidana (*strafbaar feit*). Namun suatu perbuatan yang sudah bersesuai dengan rumusan perbuatan pidana harus pula bersifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*) serta tercela, katanya.

Menurut D. Simons (1963, *op.cit* : 349), perbuatan melawan hukum adalah bertentangan dengan hukum pada umumnya, jadi tidak hanya bertentangan dengan hukum yang tertulis, akan tetapi juga dengan hukum yang tidak tertulis. Noyon, T.J., merumuskan *wederrechtelijk* adalah *in strijd met een anders subjectief recht* (bertentangan dengan hak subjektif seseorang). Van Hamel mengikuti Hoge Raad, merumuskan *wederrechtelijk* adalah *zonder eigen recht of*

zonder eigen bevoegheid (tanpa hak atau tanpa wewenang) (Satochid Kartanegara, 1963, op cit : 349-350).

Sifat melawan hukum menjadi unsur dari setiap perbuatan pidana (*'wederrechtelijkheid als element'*). *Wederrechtelijkheid is een element van ieder strafbaar feit*, demikian pandangan Prof. J.M. van Bemmelen (1971 : 100-103). Hal dimaksud berpaut dengan ajaran sifat melawan hukum yang materil (*het leer van materiele wederrechtelijkheid*).

Werkingde kracht dari perbuatan melawan hukum materil terhadap perbuatan pidana menerapkan fungsi negatif dari sifat perbuatan melawan hukum (*negative functie van de materiele wederrechtelijkheid*). Menurut Prof. Moeljatno (2002 : 133), fungsi negatif dari sifat melawan hukum yang materil adalah mengecualikan perbuatan pidana, yang meskipun masuk dalam perumusan undang-undang namun tidak merupakan perbuatan pidana. Lazim dinamakan *afwezigheid van materiele wederrechtelijkheid*.

Prof. Dr. D. Simons (1941, Prof. Satochid Kartanegara, 1963 : 65) memperluas rumusan *strafbaar feit*, dengan memasukkan *wederrechtelijk (onrechtmatige)* selaku unsur (*element*) dari setiap perbuatan pidana (*strafbaar feit, delict*), *Strafbaar feit is een strafbaar gestelde onrechtmatige (wederrechtelijk), met schuld in verband staande handeling van een toerekeningsvaatbaar persoon*. (terjemahan Prof Moeljatno (2002, op.cit : 56)) : Perbuatan pidana adalah kelakuan (*handeling*) yang diancam dengan pidana, yang bersifat melawan hukum, yang berhubungan dengan kesalahan dan yang dilakukan oleh orang yang mampu bertanggung jawab.

Rumusan perbuatan pidana (*strafbaar feit, delict*) dimaksud dianut pula dalam Rancangan KUHPidana (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Tahun 2004), sebagaimana termaktub dalam Pasal 11 RUU KUHPidana, di bawah Bab II, Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana, Bagian Kesatu, Paragraf 1, bertajuk Tindak Pidana, berikut ini :

- (1). Tindak pidana adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana.

- (2) Untuk dinyatakan sebagai tindak pidana, selain perbuatan tersebut dilarang dan diancam pidana oleh peraturan perundang-undangan, harus juga bersifat melawan hukum atau bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat.
- (3) Setiap tindak pidana selalu dipandang bersifat melawan hukum, kecuali ada alasan pembenar.

Pasal-pasal (ayat-ayat) UU Praktik Kedokteran yang dimohonkan tidak ternyata mengandung unsur sifat melawan hukum.

Pelanggaran terhadap pembatasan izin praktik bagi dokter dan dokter gigi untuk berpraktik hanya pada tiga tempat, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 37 Ayat (2) *juncto* Pasal 76 UU Praktik Kedokteran, tidak dapat dipandang bertentangan dengan hukum pidana karena berpaut belaka dengan pengaturan administrasi negara (*regelend daad van de administratie*).

Surat izin praktik merupakan keputusan tata usaha negara (K.TUN, *beschikking*). Pasal 37 Ayat (1) UU Praktik Kedokteran menetapkan, surat izin praktik dikeluarkan oleh pejabat kesehatan yang berwenang di kabupaten/kota tempat praktik kedokteran atau kedokteran gigi dilaksanakan.

Pembuat undang-undang (*de wetgever*) kadangkala menentukan bahwa pelanggaran suatu ketetapan tata usaha negara (K.TUN, *beschikking*) merupakan perbuatan pidana (*strafbaar feit*), serta pelanggarnya diancam pidana karena pelanggaran daripadanya bersifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*) pula. Seorang pengemudi kendaraan bermotor yang tidak ternyata memiliki SIM, dapat dipidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dengan setingginya Rp. 6.000.000 (enam juta rupiah), berdasarkan Pasal 59 Ayat (3) UU Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Jalan, karena walaupun SIM termasuk surat keputusan tata usaha negara (K.TUN, *beschikking*) tetapi perbuatan pelanggaran lalu lintas tersebut juga bersifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*). Demikian pula, seorang wajib pajak yang dengan sengaja tidak mematuhi pembayaran pajak (= K.TUN, *beschikking*) tetap merupakan perbuatan pidana (*strafbaar feit*) karena juga bersifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*). Tidak terdapat *afwezigheid van*

materiele wederrechtelijkheid bagi *incasu* kedua K.TUN (*beschikking*) dimaksud.

Pelaksanaan praktik dokter atau dokter gigi itu sendiri juga tidak dapat dipandang bertentangan dengan *het anders subjectief recht* (hak subjektif), *incasu* tidak bertentangan dengan hak subjektif para pasien. Pelayanan dokter dan dokter gigi terhadap pasien-pasien di tempat-tempat praktik merupakan salah satu wujud pengabdian mereka terhadap masyarakat dan orang banyak (*the hippocratic oath*).

Seperti halnya dengan surat izin praktik, maka surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi dan pemasangan papan nama dokter dan dokter gigi, juga berpaut belaka dengan pengaturan administrasi (*regelend daad van de administrasi*).

Tidak digunakannya surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi menurut Pasal 75 Ayat (1) UU Praktik Kedokteran, tidak dapat dipandang melanggar hukum pidana, sepanjang pelaku daripadanya adalah dokter dan dokter gigi. Dokter dan dokter gigi yang bersangkutan tidak dapat dipandang bertindak secara tanpa hak atau tanpa wewenang (*zonder eigen recht of zonder eigen bevoegheid*). Pelakunya tidak dapat dipandang bertindak secara bertentangan dengan hak subjektif para pasien. Para pasien tidak kehilangan hak mereka untuk memperoleh pelayanan kesehatan, menurut konstitusi. Pelanggaran tidak digunakannya surat tanda registrasi dokter dan dokter gigi merupakan pelanggaran ketentuan konsil kedokteran, atau paling tidak melanggar ketentuan administratif.

Pelanggaran guna tidak memasang papan nama, dan pelanggaran lain, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 79 huruf (a), (c) UU Praktik Kedokteran tidak dapat dipandang melanggar hukum pidana, serta sama sekali tidak melanggar hak subjektif para pasien. Kesemuanya berpaut belaka dengan pengaturan administratif, dan bukan melawan hukum (*wederrechtelijk*).

Hal surat izin praktik dokter, surat izin praktik dokter gigi, surat tanda registrasi dokter, surat tanda registrasi dokter gigi dan kewajiban pemasangan papan nama bagi dokter dan dokter gigi seharusnya diatur dalam *Peraturan Menteri Kesehatan, incasu Keputusan Tata Usaha*

Negara yang Merupakan Pengaturan yang Bersifat Umum (Besluit van Algemene Strekking), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 huruf b UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kelak diubah, disempurnakan, dan dipertegas dalam UU Nomor 9 Tahun 2004, merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*). Peraturan Menteri Kesehatan dan/atau Keputusan TUN yang tergolong *besluit van algemene strekking* tidak boleh memuat sanksi-sanksi pidana. Peraturan Menteri Kesehatan, incasu *Besluit van algemene strekking* memuat sanksi administratif (*administratief dwang*), antara lain berupa pencabutan izin praktik.

Berdasarkan pertimbangan di atas, pasal-pasal (ayat-ayat) UU Praktik Kedokteran yang dimohonkan pengujian tersebut tidak dapat dinyatakan sebagai pasal-pasal (ayat-ayat) perbuatan pidana karena tidak ternyata mengandung unsur sifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*). Pasal-pasal (ayat-ayat) UU Praktik Kedokteran yang dijadikan pasal-pasal (ayat-ayat) perbuatan pidana dimaksud pada hakikatnya tidak melindungi diri pribadi, kehormatan, martabat para Pemohon, menimbulkan rasa tidak aman dan ancaman ketakutan guna menjalankan profesi pelayanan kesehatan terhadap orang banyak, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28G Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28H Ayat (1) UUD 1945.

b.2. Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan dan H. Harjono

Hak atas kesehatan merupakan salah satu hak asasi manusia, sebagai unsur kesejahteraan masyarakat yang merupakan kepentingan umum, sehingga oleh karenanya sebagai hak asasi manusia, dia wajib dihormati, dimajukan, dilindungi dan dipenuhi oleh negara. Dalam upaya pemenuhan hak tersebut, maka penyelenggaraan praktik kedokteran yang merupakan inti dari berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan upaya kesehatan, harus dilakukan oleh dokter dan dokter gigi dengan etik dan moral yang tinggi, keahlian dan kompetensi yang terus menerus ditingkatkan. Untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang seimbang kepada penerima pelayanan

kesehatan, dokter dan dokter gigi, wewenang pengaturan (*regelende functie*) dari pembuat undang-undang perlu diterapkan secara rasional dalam keseimbangan kedudukan kepentingan hukum yang adil dan proporsional.

UU Praktik Kedokteran, yang merupakan upaya pengaturan demikian, oleh para Pemohon telah dimohon untuk diuji dengan UUD 1945, khususnya menyangkut dua hal yaitu:

1. Pasal 37 Ayat (2), mengenai izin praktik dokter dan dokter gigi hanya diberikan untuk paling banyak tiga tempat;
2. Pasal 75 Ayat (1), Pasal 76, Pasal 79 huruf a, dan Pasal 79 huruf c, yang masing-masing menyangkut ancaman pidana atas pelanggaran tentang praktik kedokteran tanpa registrasi, praktik kedokteran tanpa surat izin praktik, praktik kedokteran dengan tidak memasang papan nama, dan kewajiban membuat rekam medis.

Dalam uji konstitusionalitas ini, Hakim Konstitusi mendasarkan diri pada tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam pengaturan pelayanan kesehatan dan praktik kedokteran, terdapat dua kepentingan hukum yang berhadapan satu sama lain yang harus dilindungi secara seimbang sebagaimana telah diutarakan. Di satu sisi kepentingan pelayanan kesehatan yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan secara medis, yang menjadi hak seluruh warga masyarakat Indonesia yang harus diupayakan Pemerintah, dan di sisi lain kepentingan *service provider* pelayanan kesehatan tersebut yang salah satunya adalah dokter dan dokter gigi, untuk memperoleh jaminan perlindungan dan kepastian hukum. Masing-masing kepentingan hukum tersebut secara berimbang dan adil berhak atas perlindungan atas perlakuan yang sama. Perlindungan hukum dan kepastian hukum demikian dijamin dan dijamin oleh UUD 1945. Oleh karenanya dalam menilai dalil yang dikemukakan baik para pemohon maupun Pemerintah dan DPR, serta para Saksi dan Ahli, Hakim harus menilai dan menetapkan kepentingan hukum siapakah yang dilindungi oleh ketentuan pasal UU Praktik

Kedokteran, khususnya yang dimohonkan untuk diuji, dan apakah perlindungan demikian telah tepat, proporsional, sehingga tercapai tujuan perlindungan yang diperintahkan oleh UUD 1945.

1. Pembatasan tempat praktik maksimum tiga tempat praktik.

Perbandingan jumlah dokter atau dokter gigi, terutama dokter spesialis, yang tidak sebanding dengan jumlah penduduk, serta memperhatikan juga penyebarannya yang tidak seimbang di seluruh daerah Indonesia dengan kondisi demografi dan geografi yang amat bervariasi dengan tingkat kesulitan yang juga amat berbeda, menyebabkan tidak rasionalnya pengambilan kebijakan sebagaimana tergambar dalam Pasal 37 Ayat (2) undang-undang *a quo*. Kebijakan tersentralisasi demikian justru tidak melindungi pihak manapun dalam pelayanan kesehatan, dan justru menyebabkan Pemerintah yang memiliki kewajiban konstitusional untuk menghormati, memajukan, dan memenuhi (*to respect, to promote, and to fulfil*) hak asasi atas pelayanan kesehatan, disadari atau tidak menghalangi kewajibannya sendiri. Argumen yang diajukan Pemerintah bahwa pembatasan tiga tempat praktik justru untuk menjamin pelayanan kesehatan yang berkualitas, karena keterbatasan kemampuan mental dan fisik dokter atau dokter gigi, yang merupakan kepentingan pasien maupun dokter, berangkat dari asumsi yang keliru dan terbatas pada kota besar. Asumsi yang keliru bahwa seolah-oleh menjadi kondisi umum bahwa semua dokter tidak mengukur kemampuannya secara fisik dan mental. Variasi kondisi wilayah Indonesia yang tidak diperhitungkan dalam undang-undang *a quo*, merupakan indikator penting dalam menilai undang-undang demikian yang tidak memperhitungkan kewajiban konstitusional Negara dan Pemerintah untuk mewujudkan prinsip dasar dalam Pembukaan UUD 1945 untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Walaupun merupakan kebutuhan adanya pembatasan praktik dokter untuk menjamin mutu atau kualitas pelayanan, akan tetapi ketiadaan ketentuan yang memberi ruang sebagai pengecualian bagi kondisi wilayah dan kebutuhan spesialisasi keahlian tertentu,

telah menyebabkan timbulnya kepincangan dan ketidakadilan. Hal itu juga tidak dapat diterobos melalui peraturan perundang-undangan yang hierarkinya di bawah undang-undang, seperti telah dibuktikan dalam persidangan, yaitu dilakukan dengan Peraturan Menteri Kesehatan. Kalau hal demikian dilakukan, kembali membuktikan undang-undang *a quo* tidak cukup dipertimbangkan, padahal Peraturan Menteri tidak dapat menegasikan ketentuan yang telah tegas dalam undang-undang, meskipun dengan satu itikad baik, karena wewenang tersebut tidak mempunyai dasar hukum dalam *a specific delegation of authority in rule making power* untuk menyimpangi ketentuan Pasal 37 Ayat (2) tersebut, dan karenanya dengan sendirinya ketentuan demikian *ultra vires*.

- 2. Kriminalisasi satu perilaku harus dapat menjawab pertanyaan kepentingan hukum apakah yang dimaksudkan untuk dilindungi dengan pengaturan yang dilakukan dalam pembentukan satu norma hukum pidana tertentu.** Ahli yang diajukan oleh Pemerintah, menegaskan bahwa tujuan kriminalisasi adalah untuk menanggulangi kejahatan, perbuatan yang dibenci yaitu perbuatan yang mendatangkan korban, dan penentuan kriminalisasi demikian harus mempertimbangkan prinsip "*cost and benefit*", dan juga mempertimbangkan jangan sampai penegak hukum *overbelasting* atau kelampauan beban tugas, sebagai "*a rational total of the responses to crime*".

Prinsip dasar lain yang secara umum diterapkan adalah bahwa penggunaan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, menegaskan bahwa jika satu tujuan dapat dicapai dengan sanksi yang bukan hukum pidana, maka sanksi demikian yang akan dipakai dan bukan hukum pidana. Penggunaan hukum pidana juga harus dielakkan jikalau *side effect*-nya lebih besar dan penegakannya tidak efektif.

Tanpa mengesampingkan prinsip-prinsip demikian, bunyi pasal dalam UU Praktik Kedokteran yang memuat ketentuan pidana, yang

dimohonkan untuk diuji, akan dipertimbangkan, dengan uji konstitusionalitas sebagai berikut:

- a. Pasal 75 (1) berbunyi, "Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah)". Kriminalisasi atas perbuatan yang masih multi tafsir akan dapat menyebabkan *enforcement* atau penegakannya menjadi tidak efektif atau memungkinkan penyalahgunaan yang sesungguhnya tidak dimaksudkan, terutama karena kekaburan arti dan makna satu "Surat Tanda Registrasi" dan "Praktik Kedokteran". Praktik kedokteran, sebagaimana diuraikan oleh ahli Pemohon, dr. Sofwan Dahlan SpF., yang dapat kami setujui, seharusnya membedakan kegiatan "amalan perubatan" antara dokter dengan pasien dan dokter dengan orang sakit. Pasien adalah tiap orang yang melakukan konsultasi masalah kesehatannya untuk memperoleh pelayanan yang diperlukan langsung atau tidak langsung kepada dokter atau dokter gigi, dan pasien adalah orang yang telah menjalin hubungan hukum dengan *health care provider in casu* dokter dalam hubungan *therapeutic* yang dasarnya antara lain konsensual, atau setidaknya telah terjadi satu proses *offer and acceptance* yang tegas dalam pelayanan kesehatan. Di luar itu, dalam hubungan keluarga dan pelayanan sosial atau keadaan secara tidak sengaja (*accidental*) yang timbul dari *moral obligation* karena bunyi lafal sumpah dokter yang sangat dihayati, seorang yang sakit yang mendapat pelayanan kesehatan dari dokter demikian sesungguhnya menjadi dapat dibedakan. Di lain pihak telah ditentukan bahwa adanya praktik kedokteran yang sah, hanya terjadi setelah seorang yang memiliki kompetensi karena lulus dari pendidikan umum kedokteran atau spesialisasi dan memperoleh "surat tanda registrasi" yang diberikan oleh Konsil Kedokteran dan "surat izin praktik" sebagai bukti tertulis sebagai *licence* yang diberikan Pemerintah kepada dokter dan dokter gigi untuk menjalankan praktik kedokteran setelah memenuhi persyaratan, yang

ditentukan. Terlepas dari sistem *double license* yang dianut oleh UU Praktik kedokteran, dalam arti baik STR maupun SIP adalah izin yang diberikan oleh penguasa untuk menjalankan praktik kedokteran yang sah, maka dalam kaitan pelayanan kesehatan yang diberikan seseorang yang sudah memiliki kompetensi karena lulus pendidikan kedokteran, dalam hubungan di luar proses *offer and acceptance* dalam hubungan perdata, tanpa memiliki STR dan SIP demikian, akan dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang memenuhi unsur Pasal 75 Ayat (1). Sebaliknya sejenis praktik yang juga memenuhi unsur konsultasi masalah "kesehatan" dan kedudukan *pasien* untuk memperoleh kesembuhan oleh mereka yang tidak memiliki kompetensi pendidikan kedokteran dan tanpa STR dan SIP, luput dari pengaturan dan kebijakan kriminalisasi pembuat undang-undang, sehingga telah menyebabkan terjadinya kekaburan kepentingan hukum yang dimaksudkan akan dilindungi oleh UU Praktik kedokteran tersebut. Meskipun secara *prima facie* dapat ditegaskan bahwa kepentingan masyarakat untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang berkualitas dan dipertanggungjawabkan secara medis merupakan kepentingan hukum yang menjadi objek perlindungan undang-undang *a quo*, akan tetapi luputnya kategori *pelaku dan perbuatan* yang justru menjadi ancaman riil atas kepentingan hukum yang harus dilindungi tersebut, telah menjadikan perbuatan dokter atau dokter gigi yang benar telah memperoleh kompetensi kedokteran dan memberi pelayanan kesehatan tetapi belum memperoleh STR dan SIP menjadi sesuatu yang **jahat (*mala in se*) sebagaimana dilihat dari segi ancaman pidananya**. Hal yang demikian tidak sesuai dengan kewajiban konstitusional pembuat undang-undang untuk memberi perlindungan yang seimbang dan adil, yang juga harus dimaknai rasional dan proporsional. Meskipun diakui bahwa pengaturan tentang **STR** dan **SIP** sebagai *license* dari penguasa atau pejabat tata usaha negara yang berwenang untuk itu diperlukan bagi perlindungan kepentingan hukum masyarakat akan pelayanan kesehatan yang dapat dipertanggungjawabkan secara medis, namun perumusan delik dan ancaman pidananya tidak rasional dan

proporsional sedemikian rupa, dan karenanya menyebabkan tidak jelas kepentingan hukum apa yang dilindungi dengan norma tersebut. Menjadikan sebagai kejahatan, pelayanan kesehatan oleh orang yang telah memiliki kompetensi melalui pendidikan kedokteran tetapi tidak atau belum memiliki STR dan SIP, sementara meloloskan orang-orang yang tidak memiliki kompetensi kedokteran tetapi menawarkan dan memberikan pelayanan kesehatan, menyebabkan tidak jelas kepentingan hukum apa yang sesungguhnya dilindungi oleh Pasal 75 Ayat (1) undang-undang *a quo*. Hal demikian menjadi amat jelas, apabila perumusan delik dalam Pasal 75 Ayat (1) tersebut diperbandingkan dengan perumusan delik dalam Pasal 512a KUHP yang berbunyi, "*Barang siapa sebagai mata pencaharian, baik khusus maupun sambilan, menjalankan pekerjaan dokter atau dokter gigi dengan tidak mempunyai izin dalam keadaan yang tidak memaksa, diancam dengan pidana kurungan...*". Rumusan delik dalam Pasal 512a KUHP dengan jelas.

- b. menunjukkan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang dapat dipertanggungjawabkan, serta menjadikan setiap orang, yang tanpa kompetensi dan kewenangan menjalankan pekerjaan dokter atau dokter gigi sebagai ancaman terhadap masyarakat. Sebaliknya Pasal 75 Ayat (1) UU Praktik Kedokteran, tidak tegas menunjukkan kepentingan masyarakat yang dilindungi demikian sementara dokter dan dokter gigi yang sudah memiliki kompetensi, dijadikan penjahat hanya karena lisensi atau izin tidak atau belum dimiliki. b. Pasal 76, Pasal 79 huruf a dan 79 huruf c, yang juga mengkriminalisasi pelanggaran atas pembatasan tiga izin tempat praktik, dan kelalaian penambahan ilmu pengetahuan para dokter, dengan menggunakan alasan dan pertimbangan di atas, hemat kami juga merupakan hal yang tidak rasional dan proporsional, dan karenanya juga melanggar kewajiban untuk memberikan perlindungan yang seimbang dan adil atas kepentingan hukum semua *stakeholder*, yang sesungguhnya dapat secara lebih efektif ditegakkan melalui sanksi dalam hukum tata usaha negara, yang berpuncak pada

pencabutan SIP dan STR. Tambahan lagi kebijakan kriminalisasi yang tidak proporsional dan rasional, dapat menghilangkan wibawa undang-undang hukum pidana secara umum dimata warga masyarakat, yang pada gilirannya akan berpengaruh pada ketertiban masyarakat yang harus dijamin dan dipelihara oleh Negara dan Pemerintah. Perlindungan kepentingan hukum melalui hukum pidana oleh pembentuk undang-undang dalam hubungan pasien dengan dokter dalam pelayanan kesehatan dengan standar profesi dan etik yang tinggi untuk menghindarkan malpraktik, seharusnya lebih menjadi fokus UU Praktik Kedokteran.

c. **Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi**

Secara umum putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *declaratoir dan constitutief*. Declaratoir artinya putusan dimana hakim sekedar menyatakan apa yang menjadi hukum, tidak melakukan penghukuman. Constitutief artinya suatu putusan yang menyatakan tentang ketiadaan suatu keadaan hukum dan/atau menciptakan suatu keadaan hukum yang baru. (revisi UU menyesuaikan dengan Putusan MK). Kekuatan mengikat putusan MK mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah NKRI. Putusan MK berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang/negative legislator yang putusannya bersifat *erga omnes*.

Putusan Mahkamah Konstitusi berisikan pernyataan apa yang menjadi hukum dan sekaligus dapat meniadakan keadaan hukum dan menciptakan suatu keadaan hukum baru. Dalam perkara pengujian undang-undang atau *judicial review*, putusan yang mengabulkan bersifat *declaratoir* karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma undang-undang, yaitu bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat bersamaan, putusan ini meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru (*constitutief*).²⁵

²⁵ Musri Nauli, *Makna Putusan MK* 35, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10943#.V8z5aFt96M8>, diakses tanggal 19 September 2016.

Pada dasarnya, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 4/PUU-V/2007 menghilangkan sanksi pidana pada:

1. Pasal 75 Ayat (1), yang menyatakan "*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)*", sepanjang mengenai kata-kata "penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau";
2. Pasal 76 yang menyatakan "*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)*", sepanjang mengenai kata-kata "penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau";
3. Pasal 79 yang menyatakan "*Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)*, sepanjang mengenai kata-kata "kurungan paling lama 1 (satu)tahun atau";
4. Pasal 79 huruf c yang menyatakan "*Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah):..... (c) setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, atau huruf e*", sepanjang mengenai kata-kata "atau huruf e".

Pasal 51 menyatakan:

"Dokter atau dokter gigi dalam melaksanakan praktik kedokteran mempunyai kewajiban :

- a. Memberikan pelayanan medis sesuai dengan standar profesi dan standar prosedur operasional serta kebutuhan medis pasien;*
- b. Merujuk pasien ke dokter atau dokter gigi lain yang mempunyai keahlian atau kemampuan yang lebih baik, apabila tidak mampu melakukan suatu pemeriksaan atau pengobatan;*

- c. Merahasiakan segala sesuatu yang diketahuinya tentang pasien, bahkan juga setelah pasien itu meninggal dunia;
- d. Melakukan pertolongan darurat atas dasar perikemanusiaan, kecuali bila ia yakin ada orang lain yang bertugas dan mampu melakukannya; dan
- e. Menambah ilmu pengetahuan dan mengikuti perkembangan ilmu kedokteran atau kedokteran gigi.

2. Putusan MK Pkr.No. 40/PUU-X/2012

a.Pendapat Hukum Mahkamah Konstitusi

Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 73 ayat (2) UU 29/2004 yang menyatakan, “Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/atau surat izin praktik” bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 karena berlakunya pasal *a quo* tidak memberikan kepastian hukum yang adil bagi Pemohon untuk dapat menjalankan pekerjaannya sebagai tukang gigi. Selain itu, norma yang terkandung dalam Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang *a quo* bersifat multitafsir karena tidak saja melarang dokter/dokter gigi gadungan membuka praktik ilegal, namun perumusan pasal *a quo* justru berdampak pada semua bidang pekerjaan khususnya pekerjaan tukang gigi. Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dengan demikian berartinya negara melindungi hak atas pekerjaan setiap warga negaranya dalam rangka mendapatkan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Landasan filosofis perlindungan negara terhadap hak-hak warga negaranya terdapat dalam pembukaan UUD 1945 yang menyatakan, “... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ...”. Perlindungan negara atas suatu pekerjaan dan memperoleh penghidupan yang layak bagi kemanusiaan merupakan implementasi dari hak asasi setiap orang untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Oleh karena itu, perlindungan negara atas suatu pekerjaan dan hak untuk mendapatkan imbalan tidak diterapkan secara diskriminatif dalam artian memberikan perlakuan yang istimewa terhadap pekerjaan tertentu saja dan mengabaikan atau menghapuskan jenis pekerjaan yang lain tanpa memberikan solusi atau penyelesaian yang jelas dari negara;

Menimbang bahwa pekerjaan tukang gigi merupakan pekerjaan yang diperoleh secara turun temurun sebelum adanya kedokteran gigi di Indonesia, bahkan pekerjaan tukang gigi tersebut menjadi inspirasi berdirinya lembaga pendidikan kedokteran gigi di Indonesia *Stavit (School tot Opleiding van Indische Tandartsen)* di Surabaya tahun 1928. Dalam rangka meningkatkan kemampuan dan ketrampilan tukang gigi di Indonesia, Dr. Moestopo pada tahun 1952 mendirikan Kursus Kesehatan Gigi di Jakarta yang pada tahun 1957 dikembangkan menjadi Kursus Tukang Gigi Intelek DR. Moestopo. Selanjutnya pada tahun 1958, Dr. Moestopo mendirikan Dental College Dr. Moestopo yang lembaga pendidikan tersebut mendapat pengakuan dari pemerintah. Profesi tukang gigi di Indonesia telah eksis dan diakui keberadaannya oleh Pemerintah sesuai dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi, tanggal 24 Mei 1989 yang berdasarkan Pasal 7 Peraturan Menteri Kesehatan *a quo*, tukang gigi diberikan kewenangan membuat gigi tiruan lepasan dari karilik (*sic.*) sebagian atau penuh dan memasang gigi tiruan lepasan. Tukang gigi dalam memasang gigi tiruan dilarang untuk menutup sisi akar gigi. Namun setelah berlakunya Undang-Undang *a quo*, khususnya Pasal 73 ayat (2) UU 29/2004, Pemerintah meniadakan pekerjaan tukang gigi yang termuat dalam konsiderans (Menimbang) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1871/MENKES/PER/IX/2011 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/MENKES/PER/V/1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi, tanggal 5

September 2011 yang dengan tegas menyatakan “*bahwapelayanan kesehatan gigi dan mulut hanya dapat dilakukan oleh tenaga kesehatanyang berwenang, dan bukan merupakan kewenangan tukang gigi*”. Ketentuan tersebut dipertegas kembali oleh Peraturan Kepala Dinas Kesehatan Kota Bandung Nomor 445/2082-Dinkes, perihal Praktik Tukang Gigi, tanggal 27 Februari 2012 yang pada pokoknya menyatakan tidak memperpanjang kembali izin praktik tukang gigi karena pelayanan kesehatan gigi dan mulut hanya dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan yang berwenang, dan bukan merupakan kewenangan tukang gigi.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwapenghapusan pekerjaan tukang gigi oleh Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1871/MENKES/PER/IX/2011, tanggal 5 September 2011 karena sudah ada profesi lain yang dapat menggantikan tukang gigi dalam menjalankan pekerjaannya dan profesi lain tersebut dibekali keahlian dalam bidangnya, sehingga pekerjaannya dapat dipertanggungjawabkan secara medis. Hal tersebut sesuai dengan keterangan Pemerintah yang menyatakan “*Pelaksanaan pekerjaan kedokteran gigi oleh tenaga diluar yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan tidak dapat dibenarkan karena tidak adanya jaminan atas keahlian dan kompetensi yang dimiliki, sementaramasyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang baik dari tenaga kesehatan yang bermutu yang telah melalui pendidikan formal yang terstruktur dan mempunyai kurikulum yang jelas hal mana tidak dimiliki oleh tukang gigi karena keahliannya didapat secara turun temurun*”;

Menimbang bahwa penghapusan pekerjaan tukang gigi dengan alasan karena pekerjaan tersebut berisiko sehingga hanya dapat dilakukan oleh tenaga yang berkompetan sebagaimana keterangan Pemerintah, menurut Mahkamah hal tersebut bukan merupakan penyelesaian yang tepat, karena selain keberadaan pekerjaantukang gigi telah lebih dahulu ada sebelum adanya kedokteran gigi di Indonesia, keberadaan tukang gigi dapat menjadi alternatif lain bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan gigi yang terjangkau. Hal tersebut didasarkan pada pemikiran karena pemerintah

hingga saat ini belum dapat menyediakan pelayanan gigi yang terjangkau bagi seluruh masyarakat. Penyimpangan maupun pelanggaran yang dilakukan oleh tukang gigi ataupun juga karena terbatasnya kemampuan yang dimiliki oleh tukang gigi dalam menjalankan pekerjaannya dapat diselesaikan melalui pembinaan, perizinan, dan pengawasan. Pembinaan dimaksudkan agar tukang gigi mempunyai pengetahuan dasar ilmu kedokteran gigi sehingga dapat menjalankan pekerjaan sesuai ketentuan yang berlaku, sebagaimana yang dilakukan Pemerintah terhadap *dukun beranak* yang membantu kelahiran. Pengawasan dimaksudkan untuk mengontrol pekerjaan tukang gigi agar menjalankan pekerjaan sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh Pemerintah dan memberikan sanksi kepada tukang gigi yang melanggar atau menyalahgunakan pekerjaannya. Perizinan dimaksudkan sebagai legalisasi tukang gigi untuk menjalankan pekerjaan sesuai kemampuan dan keahlian yang dimiliki tukang gigi. Pendapat Mahkamah *quo* sejalan dengan pendapat DPR yang menyatakan seharusnya berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan antara dokter gigi dan tukang gigi saling bersinergi dan mendukung satu sama lain dalam upaya meningkatkan kesehatan khususnya kesehatan gigi masyarakat. Dengan demikian, menurut Mahkamah profesi tukang gigi dapat dimasukkan/dikategorikan dalam satu jenis pelayanan kesehatan tradisional Indonesia yang harus dilindungi oleh negara dalam suatu peraturan tersendiri. Berdasarkan penilaian hukum di atas, Mahkamah berpendapat Pasal 73 ayat (2) UU 29/2004 bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat yaitu bertentangan dengan konstitusi jika larangan dalam pasal tersebut diberlakukan terhadap tukang gigi yang telah memiliki izin dari Pemerintah;

Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 78 Undang-Undang *a quo* bertentangan dan/atau bertentangan bersyarat dengan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (2) UUD 1945 karena ancaman pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp.150.000.000,00 (seratus lima puluh juta) yang termuat dalam pasal *a quo* mengandung rumusan yang tidak jelas dan tidak tegas,

sehingga tidak sesuai dengan prinsip *lex certa* yang menjadi salah satu asas hukum pidana, serta tidak memberikan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin konstitusi. Menurut Mahkamah oleh karena Pasal 78 UU 29/2004 mengatur norma sanksi terhadap pelanggaran Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang *a quo*, sehingga norma yang termuat dalam Pasal 78 UU 29/2004 merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang *a quo*. Dengan demikian Pasal 78 UU 29/2004 harus dinyatakan konstitusional bersyarat, yaitu konstitusional sepanjang norma dalam Pasal 78 UU 29/2004 tidak termasuk tukang gigi yang mendapat izin dari Pemerintah;

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

- 1) Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari Pemerintah”*;
- 2) Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari Pemerintah”*;
- 3) Pasal 78 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004

Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “*Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)*”;

- 4) Pasal 78 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “*Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)*”;

b. Dissenting Opinion Hakim Mahkamah Konstitusi

Tidak ditemukan Dissenting Opinion dalam Putusan MK ini.

c. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Secara umum putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *declaratoir* dan *constitutief*. *Declaratoir* artinya putusan dimana hakim sekedar menyatakan apa yang menjadi hukum, tidak melakukan penghukuman. *Constitutief* artinya suatu putusan yang menyatakan tentang ketiadaan

suatu keadaan hukum dan/atau menciptakan suatu keadaan hukum yang baru. (revisi UU menyesuaikan dengan Putusan MK). Kekuatan mengikat putusan MK mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah NKRI. Putusan MK berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang/negative legislator yang putusannya bersifat *erga omnes*.

Putusan Mahkamah Konstitusi berisikan pernyataan apa yang menjadi hukum dan sekaligus dapat meniadakan keadaan hukum dan menciptakan suatu keadaan hukum baru. Dalam perkara pengujian undang-undang atau *judicial review*, putusan yang mengabulkan bersifat *declaratoir* karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma undang-undang, yaitu bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat bersamaan, putusan ini meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru (*constitutive*).²⁶

Pada dasarnya, Putusan Mahkamah Konstitusi 40/PUU-X/2012 menghilangkan larangan pada:

- 1) Pasal 73 ayat (2) yang menyatakan bahwa “*Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/atau surat izin praktik,*” sepanjang tidak dimaknai, “*Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/atau surat izin praktik, **kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari pemerintah***”
- 2) Pasal 78 yang menyatakan bahwa “*Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki*

²⁶ Musri Nauli, Makna Putusan MK 35, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10943#.V8z5aFt96M8>, diakses tanggal 19 September 2016.

*surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah),” sepanjang tidak dimaknai, “Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik, **kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari Pemerintah** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)”.*

B. Evaluasi Undang-undang

Dalam kaitannya dengan praktik terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, DPR RI sebagai pembentuk undang-undang bersama dengan Presiden memiliki peran yang krusial terhadap putusan yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Peran DPR RI dan Presiden menjadi sangat penting dalam merespon putusan Mahkamah Konstitusi, karena putusannya yang bersifat final dan mengikat wajib dijadikan rujukan dalam proses pembentukan undang-undang yang menjadi kewenangan DPR RI. Selain itu, merujuk pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan “*materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang salah satunya berisi tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.*” Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum. Oleh karena itu, diperlukan keseriusan dan kecermatan untuk menangkap maksud atau makna norma suatu undang-undang yang telah diuji oleh Mahkamah Konstitusi dalam melakukan perubahan terhadap materi atau substansi undang-undang. Hal tersebut perlu dilakukan agar norma

suatu undang-undang sesuai dengan jiwa yang terkandung dalam konstitusi dan tidak lagi bertentangan dengan UUD 1945.

Substansi atau norma undang-undang yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 juga sesuai dengan teori Hans Kelsen yang menyatakan suatu norma hukum negara selalu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), yakni norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.²⁷ Dalam konteks Indonesia, UUD 1945 merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi yang wajib menjadi acuan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya. Selain itu, pada hakikatnya suatu undang-undang dibuat untuk melaksanakan UUD 1945.²⁸

Dari 2 (dua) putusan Mahkamah Konstitusi yang menguji Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, terdapat potensi kekosongan hukum, atau setidaknya ketidakjelasan pengaturan akibat perumusan norma baru yang oleh Mahkamah Konstitusi disebut sebagai “putusan bersyarat” baik *conditionally constitutional* maupun *conditionally unconstitutional*. Hal tersebut diantaranya adalah:

1. Menghilangkan pidana penjara;

Dengan putusan MK No. 4/PUU-V/2007, maka Pasal 75 Ayat (1), yang menyatakan “*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)*”, ke depan perlu direvisi menjadi “*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 Ayat (1) dipidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)*”;

Begitu juga Pasal 76 yang menyatakan “*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat izin*

²⁷Maria Farida Indrati S (2007)., *Ilmu Perundang-Undangan I*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 41.

²⁸Fatkhurrohman dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, hlm. 24.

praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)”, ke depan perlu direvisi menjadi ”Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)”;”;

2. Menghilangkan pidana kurungan

Dengan putusan MK No. 4/PUU-V/2007, maka Pasal 79 yang menyatakan *”Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)”*, ke depan perlu direvisi menjadi *”Dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)”*.....

3. Menghilangkan Sanksi Untuk Kewajiban menambah ilmu pengetahuan dan mengikuti perkembangan ilmu.

Dengan putusan MK No. 4/PUU-V/2007, maka Pasal 79 huruf c yang menyatakan *”Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah):..... (c) setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, atau huruf e”*, ke depan perlu direvisi menjadi *”Dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah):..... (c) setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf b, huruf c, atau huruf d”*.

Kewajiban Dokter dan Dokter Gigi untuk menambah ilmu pengetahuan dan mengikuti perkembangan ilmu kedokteran atau kedokteran gigi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 51 e, tidak bisa lagi diberikan sanksi.

4. Pengecualian Profesi Tukang Gigi

Akibat Putusan MK Pkr.No. 40/PUU-X/2012 maka pengertian “setiap orang” dalam Pasal 73 ayat (2) dikecualikan terhadap **tukang gigi yang**

mendapat izin praktik dari pemerintah. Dengan demikian, perlu ada revisi atas Pasal 73 ayat (2), menjadi: “*Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari pemerintah*”.

Konsekuensi atas perubahan tersebut maka terjadi perubahan pula pada Pasal 78 menjadi: “*Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)*”.

BAB IV

PENUTUP

A. SIMPULAN

Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (*Judicial Review*) merupakan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelidiki dan menilai apakah materi suatu undang-undang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu, atau bahkan apakah peraturan perundang-undangan tersebut terdapat cacat formal dalam pembentukannya. Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan wujud dari prinsip atau asas konstitusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran disebutkan bahwa: (1) kesehatan sebagai hak asasi manusia harus diwujudkan dalam bentuk pemberian berbagai upaya kesehatan kepada seluruh masyarakat melalui penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang berkualitas dan terjangkau oleh masyarakat; (2) dalam penyelenggaraan upaya kesehatan harus dilakukan oleh dokter dan dokter gigi yang memiliki etik dan moral yang tinggi, keahlian dan kewenangan yang secara terus-menerus harus ditingkatkan mutunya melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan, sertifikasi, registrasi, lisensi, serta pembinaan, pengawasan, dan pemantauan agar penyelenggaraan praktik kedokteran sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; (3) untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada penerima pelayanan kesehatan, dokter, dan dokter gigi, diperlukan pengaturan mengenai penyelenggaraan praktik kedokteran.

Hak-hak asasi manusia, serta hak dan kewajiban warga negara merupakan materi muatan yang diatur dalam jenis hirarki “Undang-Undang”. Untuk menegakkan dan melindungi HAM, pelaksanaannya dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (Ps.28I ayat (5)).

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran merupakan salah satu produk berkonotasi dengan istilah pelayanan kesehatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (3) UU NRI 1945. Pasal 28H ayat (1) menyebutkan bahwa Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Begitu juga dengan Pasal 34 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak, serta ayat (4) yang menyebutkan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-undang.

Selain UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, pengaturan mengenai pelayanan kesehatan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (yang menggantikan UU No.23 Tahun 1992 tentang Kesehatan), dan bahkan hal ini bisa terkait dengan UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No.11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (yang menggantikan UU No. 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Kesejahteraan Sosial), UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya/ EKOSOB), UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, serta UU No.43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. Namun demikian, akibat begitu banyak peraturan yang terkait dengan hal ini, seringkali justru terjadi benturan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain, yang kemudian mengakibatkan pada tataran implementasi menjadi tidak efektif.

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁹ Oleh karena itu, setiap kegiatan dan upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat

²⁹ Lihat kembali Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, perlindungan, dan berkelanjutan yang sangat penting artinya bagi pembentukan sumber daya manusia Indonesia, peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa, serta pembangunan nasional.³⁰

Upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya pada mulanya berupa upaya penyembuhan penyakit, kemudian secara berangsur-angsur berkembang ke arah keterpaduan upaya kesehatan untuk seluruh masyarakat dengan mengikutsertakan masyarakat secara luas yang mencakup upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang bersifat menyeluruh terpadu dan berkesinambungan.

Tenaga medik (terutama Dokter) sebagai salah satu komponen utama pemberi pelayanan kesehatan kepada masyarakat mempunyai peranan yang sangat penting karena terkait langsung dengan pemberian pelayanan kesehatan dan mutu pelayanan yang diberikan. Pada dasarnya landasan utama bagi dokter dan dokter gigi untuk dapat melakukan tindakan medik terhadap orang lain adalah ilmu pengetahuan, teknologi, dan kompetensi yang dimiliki, yang diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan. Pengetahuan yang dimilikinya harus terus menerus dipertahankan dan ditingkatkan sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi itu sendiri.

Tenaga medik (terutama Dokter) dengan perangkat keilmuan yang dimilikinya mempunyai karakteristik yang khas. Kekhasannya ini terlihat dari pembenaran yang diberikan oleh hukum yaitu diperkenankannya melakukan tindakan medik terhadap tubuh manusia dalam upaya memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan. Tindakan medik terhadap tubuh manusia yang dilakukan bukan oleh dokter atau dokter gigi dapat digolongkan sebagai tindak pidana. Berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap tenaga medik (khususnya dokter), maraknya tuntutan hukum yang diajukan masyarakat dewasa ini seringkali diidentikkan dengan kegagalan upaya penyembuhan yang dilakukan dokter.

Di sisi lain, kurangnya pemahaman komunitas medik (dokter, perawat, dan rumah sakit) seputar aspek-aspek hukum profesi mereka juga merupakan penyebab timbulnya sengketa medik. Hal ini dapat dicegah jika

³⁰ Prinsip-prinsip ini telah tertuang dalam penjelasan umum UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

komunitas medik (dan juga masyarakat) memahami batasan hak dan tanggung jawab masing-masing ketika memberikan atau mendapatkan layanan medik. Berbagai persoalan di atas mendorong diajukannya permohonan judicial review UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran melalui putusan Mahkamah Konstitusi Pkr.No. 4/PUU-V/2007 dan Pkr.No. 40/PUU-X/2012.

Secara sederhana, hasil Putusan MK terkait dengan UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran melalui putusan Mahkamah Konstitusi Pkr.No. 4/PUU-V/2007 dan Pkr.No. 40/PUU-X/2012 dapat dianalisis secara umum dengan menggambarkan dalam tabel berikut:

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
1	Pkr.No. 4/PUU-V/2007	Pasal 75 Ayat (1)	“ <i>Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara</i>	Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945	“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya , serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang	<i>Unconstituti onal.</i>

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
			<i>paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah);</i>		merupakan hak asasi.”	
		Pasal 76 sepanjang mengenai kata-kata “penjarahan paling lama 3 (tiga) tahun atau”	”Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling	Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945	“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”	<i>Unconstitutional.</i>

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
			<i>banyak Rp. 100.000.000, - (seratus juta rupiah)”;</i>			
		Pasal 79 sepanjang menge nai kata-kata “kurun gan paling lama 1 (satu)ta hun atau”	<i>”Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp.50.000.00 0,- (lima puluh juta rupiah).....</i>	Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945	“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya , serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”	<i>Unconstituti onal.</i>
		Pasal 79 huruf c sepanjang ng	<i>”Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1</i>	Pasal 28 D ayat (2) UUD NRI 1945	“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan	<i>Unconstituti onal.</i>

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
		mengenai kata-kata “atau huruf e”	(satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah):..... (c) setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, atau huruf e”		perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”	
				Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945	“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”	
				Pasal 28 C ayat (1) UUD NRI 1945	Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu	
			Pasal 51 menyatakan: "Dokter atau dokter gigi dalam melaksanakan praktik			

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
			<p><i>kedokteran mempunyai kewajiban :</i></p> <p><i>a.</i></p> <p><i>Memberikan pelayanan medis sesuai dengan standar profesi dan standar prosedur operasional serta kebutuhan medis pasien;</i></p> <p><i>b. Merujuk pasien ke dokter atau dokter gigi lain yang mempunyai keahlian atau kemampu</i></p>		<p>pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.</p>	

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
			<p><i>an yang lebih baik, apabila tidak mampu melakukan suatu pemeriksaan atau pengobatan;</i></p> <p><i>c. Merahasiakan segala sesuatu yang diketahuinya tentang pasien, bahkan juga setelah pasien itu meninggal dunia;</i></p> <p><i>d. Melakukan pertolongan darurat atas dasar perikeman</i></p>			

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
			<p><i>usiaan, kecuali bila ia yakin ada orang lain yang bertugas dan mampu melakukannya; dan</i></p> <p><i>e. Menambah ilmu pengetahuan dan mengikuti perkembangan ilmu kedokteran atau kedokteran gigi.</i></p>			
2	Pkr.No. 40/PUU-X/2012	Pasal 73 ayat (2)	<p><i>“Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan</i></p>	<p>Pasal 27 ayat (2)</p> <p>UUD NRI 1945</p>	<p>“Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”</p>	<p><i>Conditionally Unconstitutional.</i></p> <p>Sepanjang tidak dimaknai,</p> <p>“Setiap</p>
				Pasal 28	“Setiap orang	

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
			<p>kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/ atau surat izin praktik.”</p>	<p>D ayat (2) UUD NRI 1945</p>	<p>berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”</p>	<p>orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/ atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapat</p>

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
						izin praktik dari pemerintah ”;
		Pasal 78	<p>“Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi</p>	Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945	“Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”	<i>Conditionally Unconstitutional.</i> Sepanjang tidak dimaknai,
				Pasal 28 D ayat (2) UUD NRI 1945	“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”	“Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang
				Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945	Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib	menimbulkan kesan seolah-olah yang

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
			<p><i>dokter gigi atau surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).”</i></p>		<p>menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.</p>	<p><i>bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik, kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara</i></p>

No.	Putusan MK	Pasal yang diuji	Isi Ketentuan	Batu Uji	Isi Ketentuan	Amar Putusan MK
						<i>paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)”;</i>

Meski putusan Mahkamah Konstitusi bisa langsung dilaksanakan tanpa harus menunggu perubahan undang-undang, namun untuk menghindari kekacauan hukum dalam masyarakat akibat tidak terkompilasinya putusan MK dalam satu naskah yang utuh maka Pemerintah dan DPR perlu menindaklanjuti dengan membuat usulan perubahan atas UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran sebagaimana telah diputuskan oleh MK.

B.REKOMENDASI.

Memperhatikan beberapa simpulan di atas maka terdapat beberapa hal yang direkomendasikan, yaitu:

1. Mengusulkan revisi rumusan Pasal 75 Ayat (1), yang menyatakan “*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)”*, **menjadi** “*Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat tanda registrasi sebagaimana dimaksud*

- dalam Pasal 29 Ayat (1) dipidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah”);
2. Mengusulkan revisi rumusan Pasal 76 yang menyatakan “Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)”, **menjadi** “Setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja melakukan praktik kedokteran tanpa memiliki surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)”,”;
 3. Mengusulkan revisi rumusan Pasal 79 yang menyatakan “Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)”,**menjadi** “Dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)”.....
 4. Mengusulkan revisi rumusan Pasal 79 huruf c yang menyatakan “Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah):..... (c) setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, atau huruf e”, **menjadi** “Dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah):..... (c) setiap dokter atau dokter gigi yang dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf b, huruf c, atau huruf d”.
 5. Mengusulkan revisi rumusan Pasal 73 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/ atau surat izin praktik,”**menjadi** “Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/ atau surat izin praktik, **kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari pemerintah**”.

6. Mengusulkan revisi rumusan Pasal 78 yang menyatakan bahwa “*Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)*”, menjadi: “*Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi atau surat izin praktik, **kecuali tukang gigi yang mendapat izin praktik dari Pemerintah** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)*”.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidqie, Jimly (2012). *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Bako, Ronny dkk (2009). *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: P3DI Setjen DPR RI.
- Fallon, Richard H. JR (2001). *Implementing The Constitution*, Cambridge: Harvard University Press.
- Fatkhurrohman dkk (2004). *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Goesniadhie, Kusnu, S, (2006). *Harmnisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*, Surabaya: JP-Books.
- Maria Farida Indrati S (2007)., *Ilmu Perundang-Undangan I*, Yogyakarta: Kanisius.
- Martitah (2013), *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, Jakarta: Konstitusi Press.
- MD,Mahfud.*Problematika Putusan MK yang Bersifat Positive Legislature*, pengantar dalam buku Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*.
- Nauli,Musri *Makna Putusan MK 35*,
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10943#.V8z5aFt96M8>, diakses tanggal 19 September 2016.
- Rahardjo,Satjipto (2006). “Kepastian Hukum dan Kekuatan Bangsa”, *Kompas*, Rabu, 18 Januari 2006.
- Samsul, Inosentius (2009).*Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Siahaan, Maruarar (2012), *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Siahaan, Maruarar (2016). *Checks and Balances dan Judicial Review dalam Legislasi* *di*
Indonesia,<http://www.jimlyschool.com/read/analisis/333/checks-and-balances-dan-judicial-review-dalam-legislasi-di-indonesia/>, diakses tanggal 20 September 2016.

- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soeryono (1982). *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Syahrizal, Ahmad (2007). *Problem Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007.
- Wignjosoebroto, Soetandyo (2002), *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Cet.1 Jakarta: ELSAM dan HUMA.
- Zaidan, M. Ali (7 Januari 2015), *PK Untuk Keadilan*, Opini Kompas.