

MAJELIS DISIPLIN PROFESI SEBAGAI PRIMUM REMEDIUM BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2023 TENTANG KESEHATAN

Alif Muhammad Sudarmanto^{1*}, Rospita Adelina Siregar², Eko Nurmardiansyah³, Hari Pudjo Nugroho⁴

¹ Faculty of Law and Communication, Universitas Katolik Soegijapranata, Indonesia Corresponding Author, E-mail: alifxotrot447@gmail.com

² Faculty of Law, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia. E-mail:

³ Faculty of Law and Communication, Universitas Katolik Soegijapranata, Indonesia

⁴ Faculty of Law and Communication, Universitas Katolik Soegijapranata, Indonesia

Abstract: *Act Number 17 Year 2023 regarding Health outlines new regulations regarding recommendations that is made by the professional discipline enactment body, which questioned whether the professional discipline enactment body could be positioned as primum remedium or not. The aim of this research is to analyze relevant regulations in Indonesia to understand the position of the professional discipline enactment body and the caveats that come with it. This research utilized normative law method with conceptual and statute approach using secondary data. Through analysis, it was found that the regulation regarding recommendation made by the professional discipline enactment body was able to position the body as primum remedium, albeit not explicitly stated. However, there were three conditions that must be met to fully secure this position. First, the final form of recommendation must be outlined clearly. Second, the impact of recommendation towards civil and criminal court must be explained thoroughly. Third, the professional discipline enactment body must ensure its ability to produce recommendations without any procedural defects.*

Keywords: *Civil Law; Criminal Law; Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia; Professional Discipline; Tribunal.*

How to Cite: Alif Muhammad Sudarmanto, Eko Nurmardiansyah, Hari Pudjo Nugroho, Rospita Adelina Siregar. (2024). Majelis Disiplin Profesi sebagai Primum Remedium Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Jurnal hukum *to-ra*, 10(3), pp 491-505. DOI. 10.55809/tora.v10i3.384

Introduction

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan merupakan produk perundang-undangan terbaru yang disahkan pada tanggal 8 Agustus 2023 dan mengatur seluruh aspek terkait regulasi kesehatan. Sebagaimana tercantum dalam bagian penjelasan, undang-undang ini dibentuk sebagai respon dari berbagai masalah di bidang kesehatan yang mencapai puncaknya pada saat pandemi COVID-19 dan membutuhkan suatu upaya transformasi sistem kesehatan. Upaya tersebut harus dilandasi dengan regulasi yang kokoh dan menyeluruh sehingga menuntut pembuatan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 yang menggunakan metode *omnibus law*. Dalam bahasa

lain, pembuatan undang-undang ini adalah bentuk dari usaha pemerintah dalam mewujudkan derajat kesehatan yang optimal.¹

Secara fundamental, peraturan perundang-undangan yang dahulu telah meletakkan fondasi penjaminan hak atas akses dan pelayanan kesehatan bagi masyarakat Indonesia, seperti yang tercantum dalam Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Akan tetapi, implementasi dari hak atas kesehatan tersebut belum diterima secara merata oleh masing-masing penduduk. Kondisi ini serupa dengan tren global, yaitu adanya tantangan untuk meningkatkan aksesibilitas dan kualitas pelayanan kesehatan sekaligus merampingkan sistem kesehatan yang ada.² Solusi yang diberikan oleh pemerintah hadir dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Produk hukum yang gres ini digulirkan untuk menjawab tantangan dari pelaksanaan Sistem Kesehatan Nasional (SKN) yang belum dapat mengentaskan berbagai masalah kesehatan.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, pelayanan kesehatan, yang menjadi bagian utama dalam upaya kesehatan, mendapatkan porsi pengaturan yang lebih banyak dan komprehensif. Aspek yang turut diatur dalam pelayanan kesehatan adalah sumber daya manusia kesehatan yang mencakup Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan, dengan pengaturan yang menarik untuk diulas adalah terkait lembaga penegakan disiplin profesi tenaga medis yang diatur dalam Pasal 304 hingga 309 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023. Lembaga tersebut, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, selanjutnya diberi nama Majelis Disiplin Profesi (MDP).

Poin penting yang dibawa dalam pengaturan MDP pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 adalah mengenai rekomendasi yang harus didapatkan oleh pihak-pihak yang bersangkutan ketika tenaga medis atau kesehatan dituntut secara pidana atau digugat secara perdata. Pengaturan rekomendasi yang melekat pada MDP dapat memicu diskusi tentang bagaimana sejatinya posisi penegakkan disiplin profesi ketika dihubungkan dengan upaya hukum. Pemosisian ini nantinya akan erat hubungannya dengan istilah *primum remedium* dan *ultimum remedium*, di mana diskusi tentang hal tersebut penting dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada pasien maupun tenaga medis dan kesehatan. Meskipun demikian, penelitian yang membahas mengenai masalah ini masih sangat jarang ditemukan.

¹ Siregar, RA. (2023). *Hukum Kesehatan*. Jakarta: Sinar Grafika, p. 16

² Purwaningsih S, Dafer F, et al. (2022). *Kebijakan Kesehatan*. Makassar: Rizmedia Pustaka Indonesia, p. 44-45

Pada saat penelitian ini dilakukan, penelusuran singkat menggunakan kata kunci “majelis disiplin” dan “*primum remedium*” di Google Scholar hanya mengeluarkan satu jurnal³ dan satu tesis.⁴ Dua penelitian yang ditemukan tersebut pun hanya berfokus pada penempatan hukum pidana dalam konteks malpraktik dan masih meninjau undang-undang yang disahkan sebelum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023. Lebih dari itu, penelitian-penelitian tersebut tidak menganalisis akan pemosisian dari upaya penegakkan disiplin profesi sebagai *primum remedium*.

Berdasarkan dari latar belakang dan penelitian-penelitian terdahulu yang ada, penelitian ini mengangkat pertanyaan ilmiah berupa bagaimana pemosisian dari Majelis Disiplin Profesi (MDP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Pertanyaan penelitian tersebut diharapkan dapat menjadi batu fondasi dari penelitian lainnya yang dapat mengeksplorasi hubungan antara penegakkan disiplin profesi dengan hukum di Indonesia, terutama mempertimbangkan kebaruan dari topik yang diangkat.

Metode yang digunakan untuk menganalisis pertanyaan penelitian tersebut adalah metode hukum normatif. Kemudian, terdapat dua pendekatan yang digunakan. Pertama, pendekatan konseptual digunakan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan melalui konstruksi konseptual. Kedua, pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pertanyaan penelitian.⁵ Data sekunder digunakan dalam penelitian ini dan mencakup bahan hukum primer yang berupa regulasi, bahan hukum sekunder yang mencakup jurnal dan buku hukum, serta bahan hukum tersier berupa kamus. Data-data tersebut dikumpulkan melalui studi pustaka dan dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif normatif.

Discussion

Tinjauan mengenai *Primum Remedium* dan *Ultimum Remedium*

Tinjauan terkait *primum remedium* dan *ultimum remedium* tidak dapat dipisahkan dari hukum pidana. Maka dari itu, untuk memahami konsep *primum remedium* dan *ultimum remedium*, uraian pada penelitian ini akan dimulai dari permasalahan akan penempatan hukum pidana sebagai jalan terakhir atau justru pertama dalam menyelesaikan permasalahan hukum. Apabila hukum pidana dijadikan jalan terakhir, maka hal itu

³ Gunawan, A. C., Yudanto, D., & Junaidi, A. (2023). Tinjauan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Malpraktek dalam Bidang Kesehatan atau Medis. *UNES Law Review*, 6(2): 5387-5397. doi: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1313>

⁴ Adi, Priharto. (2010). *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Rangka Penanggulangan Tindak Pidana Malpraktik Kedokteran*. Masters thesis, Universitas Diponegoro

⁵ Marzuki, Peter Mahmud. (2019). *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, p. 135-145

disebut sebagai *ultimum remedium*. Modderman, mantan Menteri Kehakiman Belanda, menjelaskan bahwa penerapan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* bermula dari pemahaman bahwa yang dapat dihukum ialah pelanggaran hukum yang berdasarkan pengalaman tidak dapat diadukan dengan cara lain. Namun demikian, penilaian terhadap keuntungan dan kerugian dari hukuman harus dilakukan dan hukuman harus benar-benar menjadi upaya penyembuh alih-alih memperburuk keadaan.

Melalui penjabaran Modderman dan pendapat yang disampaikan oleh J. Remmelink, terdapat dua asas yang seyogyanya sejalan dengan konsep *ultimum remedium*. Pertama, asas proporsionalitas menegaskan bahwa keseimbangan antara tujuan dan cara untuk mencapai tujuan dari penggunaan hukum adalah hal yang krusial. Kedua, asas subsidiaritas menjadi landasan untuk mencari solusi dari beberapa alternatif sehingga pembentukan regulasi harus mempertimbangkan alternatif yang memiliki risiko terkecil. Deskripsi yang dilakukan oleh Modderman dan J. Remmelink dapat ditarik lebih jauh menuju pendapat Jeremy Bentham yang, meskipun mengakui bahwa hukuman itu berguna untuk kepentingan masyarakat yang lebih besar, *felcific calculus* harus diterapkan pada penjatuhannya.⁶

J.M. van Bemmelen mendefinisikan *ultimum remedium* sebagai upaya terakhir untuk memperbaiki kelakuan manusia di mana penerapannya harus disertai dengan pembatasan-pembatasan yang seketat mungkin. Akan tetapi, ia tidak menyepakati pendapat yang disampaikan oleh Modderman terkait hukum pidana sebagai alat untuk memulihkan kerugian atau ketidakadilan. Menurut beliau, kata *remedium* harus dimaknai sebagai alat untuk memulihkan keadaan tidak tenteram dalam masyarakat agar tidak terjadi perbuatan main hakim sendiri. Roeslan Saleh turut menerangkan *ultimum remedium* sebagai usaha untuk sesedikit mungkin menyatakan kelakuan sebagai delik, dan jika suatu kelakuan harus ditetapkan sebagai perbuatan pidana, maka pidana yang seminimal mungkin dinyatakan sebagai optimal.

H.G. van de Bunt telah membagi *ultimum remedium* menjadi tiga macam arti. Pertama, hukum pidana hanya dikenakan terhadap perbuatan yang sangat tidak benar secara etis. Kedua, dikarenakan hukum pidana menyinggung kehidupan pribadi terpidana secara dalam, hukum pidana dijadikan alat terakhir dan ditegakkan secara hati-hati. Penggunaan instrumen hukum pidana pun menduduki posisi sebagai subsider. Ketiga, pejabat administratif yang pertama-tama harus bertanggung jawab untuk memberikan sanksi jika izin yang diberikannya dilanggar. Dalam bahasa lain, kekuasaan justisial dari

⁶ Sukmana, Hendra. (2022). *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Tindak Pidana Korporasi*. Bandung: Alumni, p. 152-154

pejabat administratif ini diletakkan sebagai *primum remedium*.⁷ Doktrin *ultimum remedium* sendiri bukanlah asas konstitusional, tetapi lebih sebagai suatu etika legislatif.⁸

Primum remedium menjadi konsep yang berlawanan dengan *ultimum remedium*, yakni mengutamakan hukum pidana sebagai sarana hukum. Pandangan ini menghendaki penerapan hukum pidana dalam beragam pelanggaran hukum yang biasanya dapat diselesaikan via instrumen hukum administrasi negara dan hukum perdata. H.G. van de Bunt menjelaskan bahwa hukum pidana dapat beralih menjadi *primum remedium* jika memenuhi tiga syarat, yakni korban sangat besar, terdakwa residivis, dan kerugian tidak terpulihkan. Hans Fangman berargumen bahwa pergeseran hukum pidana menjadi *primum remedium*, sebagaimana yang terjadi di Belanda, dapat dijustifikasi karena sering terjadi perdebatan antara pejabat administrasi dan penuntut umum terkait kapan waktu penggunaan hukum pidana.⁹

Analisis Penempatan Majelis Disiplin Profesi sebagai *Primum Remedium*

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, hukum pidana diletakkan sebagai instrumen penegakan hukum terakhir (*ultimum remedium*) karena sifat hukumannya yang sangat personal terhadap kehidupan pribadi terpidana, stigma yang melekat padanya, dan ditujukan hanya untuk perbuatan yang teramat tidak etis. Sebagai gantinya, kekuasaan justisial dari pejabat administratif ditempatkan sebagai instrumen penegakan hukum terawal (*primum remedium*).¹⁰ Konsep ini relevan dalam sengketa medis karena kerugian yang dialami pasien lazimnya timbul akibat kesalahan atau kelalaian tenaga medis atau kesehatan dalam upaya menyelamatkan nyawa pasien, alih-alih akibat murni niatan jahat.¹¹

Penerapan konsep majelis penegakan disiplin profesi sebagai *primum remedium* dan hukum pidana sebagai *ultimum remedium* saat ini sudah mulai terlihat dengan menempatkan permintaan rekomendasi dari Majelis Disiplin Profesi sebagai suatu keharusan dalam proses penuntutan pidana. Kewajiban ini tercantum dalam Pasal 308 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan sebagai berikut:

- (1) Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan yang diduga melakukan perbuatan yang melanggar hukum dalam pelaksanaan Pelayanan Kesehatan yang dapat

⁷ Shofie, Yusuf. (2011). *Tanggung Jawab Pidana Korporasi dalam Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, p. 116-119

⁸ Wijayanti A, Fitri MF, et al. (2018). *Tenaga Kerja Asing dan Kedaulatan Negara*. Surabaya: UMSurabaya Publishing, p. 133

⁹ Shofie, Yusuf, *op cit.*, p. 119-122

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Komalawati, V. (2018). QUO VADIS MALPRAKTIK PROFESI DOKTER DALAM BUDAYA HUKUM INDONESIA. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(1): 1-14. doi: 10.23920/jbmh.v3n1.1

- dikenai sanksi pidana, terlebih dahulu harus dimintakan rekomendasi dari majelis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 304
- (2) Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan yang dimintai pertanggungjawaban atas tindakan/perbuatan berkaitan dengan pelaksanaan Pelayanan Kesehatan yang merugikan Pasien secara perdata, harus dimintakan rekomendasi dari majelis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 304.
 - (3) Rekomendasi dari majelis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setelah Penyidik Pegawai Negeri atau penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia mengajukan permohonan secara tertulis.
 - (4) Rekomendasi dari majelis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan setelah Tenaga Medis, Tenaga Kesehatan, atau orang yang diberikan kuasa oleh Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan mengajukan permohonan secara tertulis atas gugatan yang diajukan oleh Pasien, keluarga Pasien, atau orang yang diberikan kuasa oleh Pasien atau keluarga Pasien.
 - (5) Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berupa rekomendasi dapat atau tidak dapat dilakukan penyidikan karena pelaksanaan praktik keprofesian yang dilakukan oleh Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan sesuai atau tidak sesuai dengan standar profesi, standar pelayanan, dan standar prosedur operasional.
 - (6) Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa rekomendasi pelaksanaan praktik keprofesian yang dilakukan oleh Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan sesuai atau tidak sesuai dengan standar profesi, standar pelayanan, dan standar prosedur operasional.
 - (7) Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) diberikan paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan diterima.
 - (8) Dalam hal majelis tidak memberikan rekomendasi dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (7), majelis dianggap telah memberikan rekomendasi untuk dapat dilakukan penyidikan atas tindak pidana.
 - (9) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (5), dan ayat (7) tidak berlaku untuk pemeriksaan Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan yang dapat dimintai pertanggungjawaban atas dugaan tindak pidana yang tidak berkaitan dengan pelaksanaan Pelayanan Kesehatan.

Dalam memaknai pasal tersebut, kata “harus” menjadi kunci yang dapat menjelaskan bagaimana pengaturan rekomendasi membantu menempatkan Majelis Disiplin Profesi sebagai *primum remedium*. Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa kata “harus” dipilih saat hendak mengutarakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu. Ketika

keharusan yang telah diatur tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak mendapatkan hal yang semestinya diperoleh jika kondisi atau persyaratan yang telah diatur dipenuhi olehnya. Dengan demikian, rekomendasi membuat penyidik harus menunggu keputusan majelis akan dapat atau tidak dapat dilaksanakannya penyidikan.

Pengaturan ini, yang membantu memosisikan Majelis Disiplin Profesi sebagai *primum remedium*, merupakan salah satu kebaruan yang dibawa oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 dan tidak dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran sebagai regulasi sebelumnya yang mengatur terkait Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia (MKDKI). Dalam undang-undang yang telah dicabut oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tersebut, pengaturan yang menyinggung posisi majelis penegakan disiplin profesi terhadap hukum dapat ditemukan dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Setiap orang yang mengetahui atau kepentingannya dirugikan atas tindakan dokter atau dokter gigi dalam menjalankan praktik kedokteran dapat mengadukan secara tertulis kepada Ketua Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia.
- (2) Pengaduan sekurang-kurangnya harus memuat:
 - a. identitas pengadu;
 - b. nama dan alamat tempat praktik dokter atau dokter gigi dan waktu tindakan dilakukan; dan
 - c. alasan pengaduan.
- (3) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghilangkan hak setiap orang untuk melaporkan adanya dugaan tindak pidana kepada pihak yang berwenang dan/atau menggugat kerugian perdata ke pengadilan.

Pasal 66 hanya menjelaskan bahwa setiap orang yang mengetahui atau kepentingannya dirugikan atas tindakan dokter atau dokter gigi tetap memiliki hak untuk melaporkan dugaan tindak pidana atau menggugat kerugian perdata ke pengadilan sekalipun mereka telah mengadukan kepada MKDKI. Meskipun hubungan antara disiplin profesi dengan hukum diciptakan, pasal tersebut tidak menjelaskan apakah MKDKI dapat diposisikan sebagai *primum remedium* atau tidak. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023, melalui pengaturan tentang rekomendasi, tetap menjamin hak dari pasien atau keluarganya yang kepentingannya dirugikan atas tindakan dari tenaga medis atau kesehatan untuk menempuh jalur litigasi sekaligus memosisikan posisi Majelis Disiplin Profesi sebagai *primum remedium* dalam hubungannya dengan penegakan hukum.

Sebagai catatan tambahan, rekomendasi yang juga menjadi keharusan dalam konteks perdata akibat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tidak semata-merta menjadikan MDP sebagai *primum remedium* juga dalam pengadilan perdata. Selain karena konsep *primum remedium* dan *ultimum remedium* yang umumnya berkaitan dengan hukum pidana, pengaturan yang tercantum dalam Pasal 308 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 menjelaskan bahwa rekomendasi dimintakan saat proses peradilan perdata telah berjalan, didasarkan dengan pengaturan bahwa permintaan rekomendasi oleh tenaga medis atau kesehatan dilakukan atas gugatan yang diajukan penggugat. Dalam konteks perdata, alternatif penyelesaian sengketa (APS) di luar pengadilan, seperti yang diatur dalam Pasal 310 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023, justru dapat dimengerti sebagai *primum remedium*-nya.

Di Indonesia, belum banyak regulasi yang menempatkan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*. Hukum Lingkungan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menjadi salah satu pionir dalam penempatan ini, dengan bagian penjelasan umumnya yang menjelaskan bahwa penegakan hukum pidana lingkungan tetap memperhatikan asas *ultimum remedium*, di mana ia diterapkan jika penegakan hukum administrasi tidak berhasil. Sebelum undang-undang ini berlaku, asas yang digunakan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah asas subsidiaritas, yakni menempatkan sanksi pidana setelah sanksi administratif, perdata, dan alternatif penyelesaian sengketa tidak efektif.

Akan tetapi, asas subsidiaritas ini memicu perdebatan karena tidak memiliki penjelasan yang terang terkait penerapannya sehingga asas ini diganti dengan *ultimum remedium*.¹² Perubahan ini sudah menjadi langkah yang baik jika mempertimbangkan bahwa di luar dari hukum lingkungan, mayoritas hukum masih menggunakan pendekatan *primum remedium*, di mana hukum pidana digunakan dari awal secara sadar dan desisif atas dasar keseriusan dan dampak dari pelanggaran yang terjadi. Walau demikian, perlu dicatat bahwa *ultimum remedium* tidak berhenti hanya pada pengenaan sanksi pidana saja. Asas tersebut harus dapat hidup dari tahapan awal penegakan hukum.

Lebih dari itu, asas *ultimum remedium* juga harus dapat menjadi bahasan pada aspek-aspek fundamental, seperti pada penentuan perlunya suatu tindakan untuk dikriminalisasi atau tidak. Penentuan tersebut penting sekali karena akan menentukan apakah cukup bila suatu tindakan itu dilarang dengan melekatkan sanksi administratif atau perdata saja atau justru diperlukan sanksi pidana juga. Dalam menentukan tindakan tersebut, Topo Santoso memberikan tindakan yang sangat relevan dan krusial

¹² Tjahjani, J. (2015). Tinjauan Yuridis Asas Subsidiaritas Yang Diubah Menjadi Asas *Ultimum Remedium* Dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan. *Jurnal Independent*, 3(1): 71-85. doi: <http://dx.doi.org/10.30736/ji.v3i1.37>

terhadap proses penentuan yang dimaksud. Ia menjelaskan bahwa peleburan *ultimum remedium* dalam penentuan tindakan dan sanksinya harus dilakukan dalam seluruh tahap pembentukan regulasi, yakni dari formulasi draf, diskusi dengan ahli, hingga pembahasan dalam parlemen.¹³

Penempatan rekomendasi MDP sebelum proses peradilan pidana bergulir sudah menjadi arah gerak yang tepat dalam mengedepankan penegakan disiplin profesi sebagai *primum remedium*, terlepas dari fakta bahwa penempatannya sebagai *primum remedium* tidak tercantum secara eksplisit pada batang tubuh maupun penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023. Telaah pada Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 hingga Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan juga tidak menemukan pembahasan maupun penyebutan *primum remedium* secara tersurat. Hal tersebut dapat menjadi catatan bagi pembuat regulasi di masa mendatang dalam rangka memperkuat kepastian hukum yang diberikan.

Terlepas dari itu, terdapat tiga masalah yang harus diperjelas dahulu agar kedudukan majelis sebagai *primum remedium* menjadi kuat. Pertama, belum jelas apakah pemberian rekomendasi menjadi suatu kesatuan atau proses terpisah dari pemeriksaan pengadu beserta pemberian sanksi disiplin seperti yang tercantum dalam Pasal 305 hingga 307 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023. Apabila memang merupakan satu kesatuan, hal tersebut harus diperjelas dalam peraturan turunan yang dikeluarkan di masa depan karena kata-kata yang digunakan tidak menunjukkan keduanya sebagai suatu kesatuan. Pasal 305 hingga 307 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tidak mencantumkan sama sekali mengenai permohonan maupun pemberian rekomendasi dan Pasal 308 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tidak mengaitkan permohonan rekomendasi dengan proses pemeriksaan pengaduan.

Apabila terpisah, implikasi terhadap kekuatan dari hasil beserta sanksi pemeriksaan pengaduan dan rekomendasi yang dikeluarkan oleh majelis harus dipikirkan. Undang-undang ini tak menjelaskan perihal durasi proses pemeriksaan pengaduan dan tahapan yang ditempuh dalam proses pemeriksaan pengaduan serta pemberian rekomendasi. Aspek-aspek ini penting untuk menilai apakah salah satu produk majelis bersubstansi materiil yang lebih kuat atau tidak yang akan berdampak pada preferensi pihak yang bersengketa dalam memanfaatkan layanan majelis. Dengan asumsi bahwa pemeriksaan pengaduan akan lebih lama daripada pembentukan rekomendasi, pihak yang bersengketa berpotensi untuk hanya mengandalkan proses ini daripada pengaduan konvensional.

¹³ Santoso, Topo. (2023). *Principles of Indonesian Criminal Law*. Oxford: Hart, p. 16-21

Kecenderungan untuk mengandalkan proses pemberian rekomendasi dapat menimbulkan permasalahan baru, yakni keadilan yang berpotensi tercederai akibat tidak tahunya apakah substansi materiil rekomendasi berkedudukan setara dengan hasil dan sanksi pemeriksaan biasa. Masalah ini dapat dirunut dari konsep keadilan sebagai *fairness*, di mana observasi keadilan tidak dilakukan semerta-merta pada hasil akhir, tetapi lebih kepada sistem dan proses dalam suatu prosedur.¹⁴ Sesederhana perasaan dari pihak yang bersengketa terkait keadilan yang dicapai hingga *seesensial* keadilan terkait substansi materiil rekomendasi, dapat dipahami bahwa kondisi-kondisi tersebut dapat menggerus rasa keadilan yang seharusnya diperoleh melalui majelis penegakan disiplin profesi.

Kedua, dampak dari rekomendasi terhadap proses peradilan pidana dan perdata masih tertera secara implisit. Satu-satunya hal yang membawa kejelasan adalah penggunaan kata “harus” yang menandakan bahwa proses penyidikan tidak akan tercapai tanpa rekomendasi majelis. Meskipun demikian, masih terbuka adanya kemungkinan rekomendasi dianggap oleh penyidik sebagai syarat administratif hanya karena tidak dituliskannya secara tegas bahwa rekomendasi dapat menghentikan penyidikan yang bergulir. Analisis dalam penelitian ini berpegang teguh pada kata “harus” dan dua kemungkinan kesimpulan yang diperoleh dari rekomendasi, tetapi pemahaman ini bisa saja luput di mata penyidik.

Begitu pula dengan proses peradilan perdata yang turut disorot karena pengaturan saat ini yang mengharuskan adanya rekomendasi MDP. Analisis ini berpegangan kembali pada kata “harus” dan frasa “dimintai pertanggungjawaban atas tindakan/perbuatan berkaitan dengan pelaksanaan Pelayanan Kesehatan yang merugikan Pasien secara perdata” sehingga jika rekomendasi tidak didapatkan, tenaga medis tidak dapat membuktikan ketidakbersalahannya. Jika rekomendasi didapatkan, proses pengadilan perdata masih harus membuktikan apakah tenaga medis dapat dikenakan sanksi perdata atau tidak sehingga otonomi pengadilan masih dipertahankan. Namun demikian, tidak ada ayat yang menegaskan bagaimana dampak konkrit dari ada atau tidaknya rekomendasi yang berujung kepada kurangnya kepastian hukum yang diberikan.

Ketiga, majelis harus memastikan bahwa mereka benar-benar mampu untuk menjalankan tugas mereka dalam memeriksa pengaduan dan mengeluarkan rekomendasi sesuai dengan prosedur. Argumen ini hadir sebagai buah dari riwayat MKDKI yang pernah mengeluarkan surat keputusan bersalahnya seorang dokter, tetapi kemudian dinyatakan cacat prosedur dan dicabut melalui putusan Pengadilan Tata

¹⁴ Syarifuddin, HM. (2020). *Prinsip Keadilan dalam Mengadili Perkara Tindak Pidana Korupsi: Implementasi PERMA Nomor 1 Tahun 2020*. Jakarta: Kencana, p. 22-24

Usaha Negara (PTUN). Pada 21 April 2011, Santi Mulyasari meninggal akibat emboli air ketuban saat menjalankan operasi seksio sesarea dan tubektomi keempat kalinya untuk melahirkan anak keempatnya di bawah pengampuan Tamtam Otamar Samsudi, Dr, SPOG. Suami pasien kemudian merasa tidak puas dan mengajukan kasus ini kepada MKDKI.

MKDKI kemudian memeriksa dan meminta keterangan sebanyak satu kali dari teradu pada tanggal 14 Maret 2012. MKDKI lalu mengeluarkan Surat Keputusan MKDKI atas pengaduan Nomor 09/P/MKDKI/V/2011 bahwa teradu dinyatakan bersalah dengan sanksi disiplin berupa pencabutan Surat Tanda Registrasi selama 9 bulan. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI) juga mengeluarkan Surat Keputusan KKI Nomor 19/KKI/Kep/VI/2013 tentang Pelaksanaan Keputusan MKDKI tanggal 26 Juni 2013 atas pengaduan Nomor 09/P/MKDKI/V/2011 sebagai dasar pelaksanaan sanksi disiplin kepadanya. Teradu selanjutnya mengajukan nota keberatan kepada MKDKI sehingga Majelis Pemeriksa Disiplin (MPD) mengadakan pemeriksaan pada tanggal 29 Mei 2013.

Akan tetapi, pihak pengadu, teradu, dan saksi ahli tidak dipanggil sama sekali oleh MPD. Oleh karena itu, teradu mengajukan gugatan kepada PTUN Jakarta pada tanggal 12 Juli 2013 agar penangguhan dilakukan terhadap pelaksanaan surat keputusan akibat ketidakseimbangan dan hal-hal yang tak sejalan dengan fakta saat proses pemeriksaan dilakukan serta tidak dilaksanakannya sidang pemeriksaan terhadap nota keberatan yang telah diajukan. Berdasarkan persidangan PTUN yang bergulir, pengadilan menemukan bahwa tidak dilakukannya pemeriksaan atas nota keberatan oleh MPD menyebabkan penerbitan surat keputusan oleh MKDKI dan KKI cacat prosedur sehingga PTUN Jakarta menyatakan batal kedua surat keputusan tersebut.¹⁵

Melalui kasus tersebut, dapat dipahami bahwa majelis ke depannya harus dapat memastikan bahwa cacat prosedur yang pernah terjadi sebelumnya dapat tidak terulang kembali. Hal ini mempertimbangkan bahwa rekomendasi yang dikeluarkan akan memiliki dampak yang lebih nyata dalam proses peradilan pidana dan perdata serta berlakunya asas *presumptio iustae causa* yang mengharuskan pihak yang bersangkutan untuk lebih jeli dalam keabsahan rekomendasi yang dikeluarkan oleh majelis. Dengan adanya asas tersebut, tenaga medis harus peka akan sudah berjalan dengan baik atau tidaknya prosedur yang ada dan bergerak cepat jika terdapat haknya yang dilanggar.¹⁶

Asas *presumptio iustae causa* ini harus ditekankan keberlakuannya karena berkaitan dengan persepsi pihak-pihak yang terkait mengenai makna dari batal demi hukum dan dapat dibatalkan. Keputusan yang batal demi hukum berbuah dari pembuatan

¹⁵ Putusan Nomor 121/G/2013/PTUN Jakarta. 2013.

¹⁶ Dotulong, S. (2018). ANALISIS YURIDIS KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG DIKELUARKAN TANPA WEWENANG SEBAGAI OBJEK GUGATAN DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA. *Lex Administratum*, 6(4):181-189

keputusan yang berada di luar kewenangan pembuat keputusan sehingga keputusan tersebut sejatinya tidak ada dan tidak pernah ada dalam hukum. Kondisi tersebut tidak berlaku dalam konteks rekomendasi saat ini karena pembuatannya, selama sesuai dengan luaran yang telah ditentukan dalam undang-undang terbaru, masih jatuh dalam ruang lingkup kewenangan majelis.

Ketika keputusan dikeluarkan sesuai dengan wewenangnya, keputusan tersebut dapat dibatalkan. Hal ini bermakna bahwa keputusan tersebut telah berlaku sah dan mengikat, tetapi dapat dibatalkan jika ditetapkan sebaliknya oleh badan/pejabat yang berwenang, pengadilan, karena telah habis jangka waktunya, atau cara-cara lainnya. Kondisi inilah yang dilekatkan dengan asas *presumptio iustae causa* dan berkaitan erat dengan tuntutan kepada majelis untuk bertanggung jawab atas prosedur pembuatan rekomendasi yang dimilikinya. A.W. Bradley dan K.D. Ewing pun berpendapat bahwa keputusan yang melanggar prosedur yang bersifat petunjuk bukanlah alasan untuk menjadikannya batal demi hukum, kecuali prosedur tersebut melanggar prosedur yang bersifat wajib.¹⁷

¹⁷ Efendi, A dan Poernomo, F. 2017. Hukum Administrasi. Jakarta: Sinar Grafika, *op cit.*, hal. 138-143

Conclusion

Melalui analisis terkait konsep *primum remedium* dan *ultimum remedium* serta peraturan perundang-undangan yang mengatur Majelis Disiplin Profesi, penelitian ini menemukan bahwa pengaturan mengenai rekomendasi yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 dapat menempatkan Majelis Disiplin Profesi sebagai *primum remedium* dalam konteks pidana. Bila merujuk kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, regulasi terkait kesehatan di masa depan sebaiknya menjelaskan keterangan akan hukum pidana yang diposisikan sebagai *ultimum remedium*. Terdapat tiga poin yang harus diperjelas dahulu agar kedudukan Majelis Disiplin Profesi sebagai *primum remedium* menjadi kuat. Pertama, bentuk rekomendasi majelis sebagai dokumen terpisah atau menyatu dengan hasil pemeriksaan majelis harus ditegaskan terlebih dahulu. Kedua, dampak rekomendasi majelis terhadap peradilan pidana dan perdata harus dijelaskan secara tersurat. Ketiga, majelis harus menjamin dapat mengeluarkan rekomendasi sesuai dengan prosedur yang ada agar tidak terjadi cacat prosedur seperti yang pernah terjadi pada Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia.

Acknowledgments

Peneliti hendak mengucapkan terima kasih kepada Fakultas Hukum dan Komunikasi Universitas Katolik Soegijapranata yang telah mendukung pelaksanaan penelitian ini. Penelitian ini tidak menerima dukungan finansial dari pihak manapun.

Alif Muhammad Sudarmanto, Rospita Adelina Siregar, Eko Nurmardiansyah, Hari Pudjo Nugroho, (2024)

Majelis Disiplin Profesi sebagai Primum Remedium Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

Jurnal Hukum tora: 10 (3): 491-505

References

Books

- Efendi, A dan Poernomo, F. (2017). *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika
- Marzuki, Peter Mahmud. (2019). *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana
- Purwaningsih S, Dafer F, et al. (2022). *Kebijakan Kesehatan*. Makassar: Rizmedia Pustaka Indonesia
- Santoso, Topo. (2023). *Principles of Indonesian Criminal Law*. Oxford: Hart
- Shofie, Yusuf. (2011). *Tanggung Jawab Pidana Korporasi dalam Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Siregar, RA. (2023). *Hukum Kesehatan*. Jakarta: Sinar Grafika
- Sukmana, Hendra. (2022). *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Tindak Pidana Korporasi*. Bandung: Alumni
- Syarifuddin, HM. (2020). *Prinsip Keadilan dalam Mengadili Perkara Tindak Pidana Korupsi: Implementasi PERMA Nomor 1 Tahun 2020*. Jakarta: Kencana
- Wijayanti A, Fitri MF, et al. (2018). *Tenaga Kerja Asing dan Kedaulatan Negara*. Surabaya: UMSurabaya Publishing

Journal

- Dotulong, S. (2018). ANALISIS YURIDIS KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG DIKELUARKAN TANPA WEWENANG SEBAGAI OBJEK GUGATAN DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA. *Lex Administratum*, 6(4):181-189
- Gunawan, A. C., Yudanto, D., & Junaidi, A. (2023). Tinjauan Hukum Pidana Terhadap Tindakan Malpraktek dalam Bidang Kesehatan atau Medis. *UNES Law Review*, 6(2): 5387-5397. doi: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1313>
- Komalawati, V. (2018). QUO VADIS MALPRAKTIK PROFESI DOKTER DALAM BUDAYA HUKUM INDONESIA. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(1): 1-14. doi: 10.23920/jbmh.v3n1.1
- Tjahjani, J. (2015). Tinjauan Yuridis Asas Subsidiaritas Yang Diubah Menjadi Asas Ultimum Remedium Dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan. *Jurnal Independent*, 3(1): 71-85. doi: <http://dx.doi.org/10.30736/ji.v3i1.37>

Alif Muhammad Sudarmanto, Eko Nurwardiansyah, Hari Pudjo Nugroho, Rospita Adelina Siregar (2024)

Majelis Disiplin Profesi sebagai Primum Remedium Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

Jurnal Hukum tora: 10 (3): 491-505

Regulation

Dewan Perwakilan Rakyat RI. (2023). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI

Dewan Perwakilan Rakyat RI. (2009). *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI

Dewan Perwakilan Rakyat RI. (2004). *Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI

Dewan Perwakilan Rakyat RI. (1997). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI

Presiden RI. (2024). *Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan*. Jakarta: Presiden RI

Putusan Nomor 121/G/2013/PTUN Jakarta. 2013

Thesis

Adi, Priharto. (2010). *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Rangka Penanggulangan Tindak Pidana Malpraktik Kedokteran*. Masters thesis, Universitas Diponegoro