

**KEDUDUKAN PERATURAN KONSIL KEDOKTERAN INDONESIA
(PERKONSIL) DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**

(Skripsi)

Oleh:

Sarinah



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2019**

ABSTRAK

KEDUDUKAN PERATURAN KONSIL KEDOKTERAN INDONESIA (PERKONSIL) DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

**Oleh
SARINAH**

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang peraturan perundang-undangan. Norma hukum yang berlaku di Indonesia berada dalam sistem yang berlapis dan berjenjang sekaligus berkelompok-kelompok dimana suatu norma berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pembentukan hukum, dalam hal ini merupakan hukum tertulis atau undang-undang, pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Akan tetapi, Konsil Kedokteran Indonesia sebagai badan otonom membentuk Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil), yang merupakan pedoman dalam profesi dokter dan dokter gigi dalam menjalankan pelayanan kesehatan. Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, yaitu meneliti berbagai peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar ketentuan hukum yang menganalisis tentang kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil), serta penelitian yuridis yakni penelitian yang mengkaji dari undang-undang, teori hukum, dan pendapat para sarjana.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) tidak mempunyai kedudukan yang setingkat dengan Peraturan Pemerintah (PP) namun termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan yang terdapat pada Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) mempunyai kekuatan hukum yang mengikat profesi (dokter dan dokter gigi) dan masyarakat umum.

Kata kunci: Konsil Kedokteran Indonesia, Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil), Peraturan Perundang-Undangan.

ABSTRACT

STATUS OF THE INDONESIAN MEDICINE CONSIL REGULATION (PERKONSIL) IN THE LAW REGULATION SYSTEM

**By
SARINAH**

Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republik of Indonesia expressly states that the Indonesian state is a state of law. To realize the rule of law, order is needed, including in the field of laws and regulations. Legal norms apply in Inonesia are in a multilevel and tiered system as well as in groups where a norm applies, is based on higher norms, and higher norms are sourced and based on higher norms and so on to a basic norm country. The hierarchy of statutory regulations in Indonesia is regulated in Law No. 12 of 2011 concering the Formation of Regulations and regulations which are guidelines for the formation of legislation in Indonesia. Legal formation, in this case a written law or law, is basically a state political policy formed by the House of Representatives and the President. However, the Indonesian Medical Council as an autonomous body established the Indonesian Medical Council Regulation (Perkonsil). Which is a guideline in the profession of doctors and dentists in carrying out health services. The purpose of this thesis writing is to find out the position of the Indonesian Medical Council Regulation (Perkonsil) in the legislation system.

The research method used is normative research, which examines various laws and regulations that are used as a basic for legal provisions that analyze the position of Indonesian Medical Council (Perkonsil), as well as juridical research, namely research that examines from laws, legal theories, and opinions the scholars.

Based on the research that has been done, the results of this study indicate that the Indonesian Medical Council Regulation (Perkonsil) does not have the same level as Government Regulation (PP) but belongs to the category of legislation contained in Article 8 paragraph (1) of Law No. 12 of 2011 and the Indonesian Medical Council Regulation (Perkonsil) has the force of laww that binds the profession (doctors and dentists) and the general public.

Keywords: Indonesian Medical Council, Indonesian Medical Council Regulation (Perkonsil), Laws and Regulations.

**KEDUDUKAN PERATURAN KONSIL KEDOKTERAN INDONESIA
(PERKONSIL) DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**

**Oleh
SARINAH**

Skripsi

**Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar
SARJANA HUKUM**

Pada

**Bagian Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2019**

Judul Skripsi : **KEDUDUKAN PERATURAN KONSIL
KEDOKTERAN INDONESIA (PERKONSIL)
DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**

Nama Mahasiswa : **Sarinah**

No. Pokok Mahasiswa : 1312011306

Bagian : Hukum Tata Negara

Fakultas : Hukum



Dr. Budiyo, S.H., M.H.
NIP. 19741014 200501 1 002

Martha Riananda, S.H., M.H
NIP. 19800310 200604 2 001

2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dr. Budiyo, S.H., M.H.
NIP.19741014 200501 1 002

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Dr. Budiyo, S.H., M.H.**

Sekretaris/Anggota : **Martha Riananda, S.H., M.H.**

Penguji
Bukan Pembimbing : **Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H.**

2. Dekan Fakultas Hukum



Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.
NIP.19600310 198703 1 002

.....
.....
.....

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **07 Oktober 2019**

LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Skripsi dengan judul "**Kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan**" adalah karya saya sendiri dan tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya orang lain dengan cara tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut *plagiarisme*.
2. Hak intelektual atau karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidaksesuaian, saya bersedia menanggung akibat atas sanksi yang di berikan kepada saya, saya bersedia di tuntutan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 07 Oktober 2019

Penulis



Sarinah
NPM 1312011306

RIWAYAT HIDUP



Nama lengkap penulis adalah Sarinah, penulis dilahirkan pada tanggal 19 Januari 1995 di Gedung Riang, Kecamatan Blambangan Umpu, Kabupaten Way Kanan, Provinsi Lampung. Penulis merupakan anak ke 2 (dua) dari 3 (tiga) bersaudara pasangan dari Bapak Mohari dan Ibu Wagirah.

Penulis menyelesaikan Pendidikan Sekolah Dasar Negeri (SDN) 01 Gedung Riang Tahun 2007, Madrasah Tsanawiyah (MTs) Islamiyah Waylimau Tahun 2010, dan Madrasah Aliyah (MA) Waylimau pada Tahun 2013. Penulis terdaftar sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung (FH Unila) melalui jalur PMPAP pada Tahun 2013. Penulis telah mengikuti Kuliah Kerja Nyata (KKN) periode I tahun 2016 di Kampung Bumi Dipasena Jaya, Kecamatan Rawajitu Timur, Kabupaten Tulang Bawang. Selama menjadi mahasiswa penulis aktif mengikuti organisasi yaitu Forum Silaturahmi dan Studi Islam (FOSSI), dan Pusat Studi Bantuan Hukum (PSBH) sebagai Bendahara Umum Periode 2016/2017 serta Himpunan Mahasiswa Bagian Hukum Tata Negara (HIMA HTN) FH Unila. Selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Unila, Penulis berkesempatan menjadi salah satu delegasi untuk *National Moot Court Competition (NMMC)* Piala Konservasi II di Universitas Negeri Semarang pada tahun 2015 dan *National MootCourt Competition (NMCC)* Piala Soedarto V (Piala KPK) di Universitas Diponegoro pada tahun 2015.

PERSEMBAHAN

Sebagai wujud bhakti dan tanggungjawabku, teruntuk orang-orang yang selalu mendo'akan keberhasilanku dan tiada henti memperjuangkan, yang tak pernah henti mencurahkan kasih sayangnya dan segenap jiwa dan raganya

(Bapak dan Mama)

Teruntuk saudara-saudara terbaikku yang tanpa lelah mendoakan dan memotivasi demi kebaikan.

(Kakak, Ayuk dan Adek)

Teruntuk keponakan ku Arsyikha, si kecil pembawa kedamaian

Teruntuk sahabat-sahabat terbaikku yang tanpa lelah mengingatkan dalam kebaikan

(Afrintina, Siti Nurhasanah, Ria Silviana, Rini Wulandari)

Teruntuk yang telah berkorban dan berjuang demi menyelamatkan masa depanku

MOTTO

Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan

(QS. Al-Insyirah:6)

Hidup ini seperti sepeda, agar tetap seimbang kau harus tetap bergerak

(Albert Einstein)

Selalu ada harapan bagi mereka yang terus berdoa, dan selalu ada jalan bagi mereka yang ingin berusaha

SANWACANA

Assalamualaikum wr, wb.

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang, yang telah melimpahkan nikmat, anugerah serta kekuatan lahir dan batin kepada Penulis. Iringan shalawat serta salam penulis haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad SAW, sebagai suri tauladan yang dinantikan syafaatnyadi yaumul akhir kelak.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari masih banyak terdapat kekurangan baik dari segi substansi maupun penulisannya, terlepas dari segala segala kemampuan yang Penulis miliki. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun sehingga dapat dijadikan kontribusi untuk perbaikan skripsi ini. Sebuah penghantar penulis sampaikan kepada berbagai pihak yang selama ini membantu dan memotivasipenulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

Teriring salam dan doa serta ucapan terimakasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung
2. Bapak Alm. Armen Yasir, S.H.,M.Hum., yang pada tahap proposal skripsi ini sebagai Pembahas I yang selalu cermat dan kritis juga mengajarkan nilai-nilai kehidupan, moral, dan kejujuran kepada diri penulis.

Terimakasih yang sebesar-besarnya atas ilmu dan nasihat yang diberikan selama ini.

3. Bapak Dr. Budiyono, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Universitas Lampung dan sekaligus sebagai Pembimbing I atas kesabaran dan kesediaan untuk meluangkan waktu disela-sela kesibukannya, mencurahkan segenap pemikirannya, memberikan bimbingan, motivasi, nasihat dalam mengarahkan penulis sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.
4. Ibu Martha Riananda, S.H., M.H. selaku Pembimbing II dan sekaligus sebagai Pembimbing Akademik (PA) atas kesabaran dan kebaikan hati yang luar biasa telah bersedia untuk meluangkan waktunya, mencurahkan segenap pemikirannya, memberikan bimbingan, motivasi, nasihat dalam mengarahkan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Ibu Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H. selaku Pembahas I yang telah memberikan kritik dan saran yang sangat berarti untuk penulisan ini.
6. Bapak Ahmad Saleh, S.H., M.H. selaku Pembahas II yang telah memberikan motivasi, kritik, dan saran yang membangun terhadap skripsi ini.
7. Segenap Dosen Bagian Hukum Tata Negara Universitas Lampung, Bapak Rudy S.H., L.L.M., L.L.D., Bapak Muhtadi S.H., M.H., Bapak Iwan Satriawan, S.H., M.H., Ibu Siti Khoiriyah, S.H., M.H., Bapak Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H., Ibu Dr. Yusnani Hasyim Zoem, S.H., M.Hum, Ibu Malicia Evendia, S.H., M.H., Ibu Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H., Bapak Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H., Bapak Yusdianto, S.H., M.H., Bapak

Yhannu Setyawan, S.H.,M.Hyang penuh dedikasi dalam memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis, serta segala arahan dan bimbingan kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

8. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung yang penuh dedikasi dalam memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis, serta segala bantuan yang diberikan kepada penulis selama menyelesaikan pendidikan.
9. Seluruh Staf dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung, khususnya Kak Utia Meylina, S.H., Bang Oval dan Bang Aziz terimakasih atas kebaikan dan pertolongan selama penulis menyelesaikan skripsi ini.
10. Teristimewa untuk Bapakku tercinta Mohari dan Ibuku tercinta Wagirah wanita yang sangat luar biasa, kalian adalah orang tua terhebat dalam hidupku yang tiada henti memberikan cinta kasih, semangat dan sembah sujudnya terhadap Allah SWT untuk kebahagiaan dan keberhasilanku, yang tidak pernah lelah mendukung, berharap dan menunggu saat-saat indah ini. Terimakasih atas segalanya semoga kelak dapat membahagiakan, membanggakan, dan selalu membuat kalian tersenyum dalam kebahagiaan.
11. Kakakku Rohmat dan ayuk Tatik Eni, S.Pd., terimakasih atas segala motivasi, dukungan baik itu materil maupun moril.
12. Adikku Tuti yang saat ini juga tengah berjuang untuk menyelesaikan pendidikan di Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Lampung, terimakasih atas semangat, motivasi dan segala dukungannya.

13. Keponakanku tercinta Arsyikha, semoga menjadi anak yang berbakti kepada orangtua.
14. Guru-guruku di SDN 1 Gedung Riang, MTs Islamiyah Waylimau, MA Islamiyah Waylimau, yang telah mengasah, mengasih, dan mengasuh penulis sehingga sampai dapat melanjutkan pendidikan di Perguruan Tinggi.
15. Sahabat-sahabatterbaikku Afrintina, Siti Nurhasanah, Ria Silviana, Rini Wulandari, Hevi Selvina, Sisilia Nanik Riani, Siti Maimunah, Tina Apriliana,terimakasih atas kebersamaan dalam semua situasi. Segala puji bagi Allah yang telah memberikan sahabat-sahabat terbaik seperti kalian.
16. Keluarga HIMA HTN, Afrintina, Tia Nuhawa, Haves Annamir, Edius Pratama, Royzal, Hendi Gustarianda, Ridwan Saleh, Suhendri, Rudi Wjaya, Habibi, Lisma, Teta, Yudis, Iqbal, Kusmanto, Indah, Chaidir, penulis sangat bangga menjadi bagian dari kalian. Terimakasih atas segala kritik, saran, dan pembelajarannya.
17. Seluruh keluarga besar Pusat Studi Bantuan Hukum (PSBH), Bapak Muhammad Zulfikar, S.H.,M.H. Kak Mutia, Kak Rita, Kak Hestika, Kak Sintia, Bang Batinta, Bang Gani, Andi, Ute, Abdul, Cindy, Maria, Vera, Lova, Dona, Verdinan, Yakin,Ni luh, dan semua teman seperjuangan karantina.terimasih telah memberi wawasan dan pengalaman yang berharga.
18. Perusahaan gas negara (PGN) yang telah memberikan beasiswa kepada penulis.

19. Seluruh warga Bumi Dipasena Jaya yang telah memberikan kesanyang sangat berarti sampai saat ini.
20. Almamaterku tercinta, Fakultas Hukum Universitas Lampung.
21. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dalam menyelesaikan skripsi ini, terimakasih atas semua bantuan dan dukungannya.

Semoga Allah SWT memberikan balasan atas jasa dan budi baik yang telah diberikan kepada penulis. Akhir kata, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi sedikit harapan semoga skripsi yang sederhana ini dapat bermanfaat bagi yang membacanya, khususnya bagi penulis dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu pengetahuan.

Wassalamualaikum, wr, wb.

Bandar Lampung, 07 Oktober 2019

Penulis,

Sarinah

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian.....	7
1.2.1 Permasalahan	7
1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian.....	7
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	7
1.3.1 Tujuan Penelitian	7
1.3.2 Kegunaan Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Peraturan Perundang-Undangan.....	9
2.1.1 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	13
2.1.2 Landasan dan Asas-Asas Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	19
2.2 Kewenangan	28
2.3 Konsil Kedokteran Indonesia	33
2.3.1 Latar Belakang Lahirnya Konsil Kedokteran Indonesia.....	33
2.3.2 Tugas, Wewenang, Dan Fungsi.....	37
BAB III METODE PENELITIAN	48
3.1 Jenis dan Tipe Penelitian.....	48
3.2 Metode Pendekatan.....	48
3.3 Data dan Sumber Data	49
3.4 Metode Pengolahan Data	50
3.5 Analisis Data	51
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	52
4.1 Kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan.....	52
4.1.1 Kewenangan Membentuk Peraturan Konsil Kedokteran	
Indonesia (Perkonsil)	56
4.1.2 Kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil).....	61
4.2 Kekuatan Hukum Mengikat Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil).....	78
BAB V PENUTUP	80
5.1 Kesimpulan.....	80
5.2 Saran.....	80

DAFTAR PUSTAKA

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang peraturan perundang-undangan. Norma hukum yang berlaku di Indonesia berada dalam sistem yang berlapis dan berjenjang sekaligus berkelompok-kelompok dimana suatu norma berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*staatstufendamentalnorm*).¹

Negara hukum merupakan esensi yang menitik beratkan pada tunduknya pemegang kekuasaan negara pada aturan hukum. Hal ini berarti alat-alat negara mempergunakan kekuasaannya hanya berdasarkan hukum yang berlaku dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu². Berawal dengan dibentuknya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-

¹Hans Kelsen Dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, (Kanisius: Yogyakarta, 2007), Hlm.21-22

²Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung: Mandar Maju, 2013), Hlm.1

undangan yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menganut perjenjangan norma, maka setiap pembentukan produk hukum mempunyai dasar dan pedoman.³ Pembentukan undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan peraturan pelaksanaan perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴

Pembentukan hukum, dalam hal ini merupakan hukum tertulis atau undang-undang, pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Kebijakan diatas merupakan kesepakatan formal antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam hal ini Presiden untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua badan tersebut mengatasnamakan negara dalam membentuk hukum atau undang-undang. Termasuk suatu kebijakan politik negara adalah pada saat Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden menentukan suatu perbuatan yang dapat dikenakan sanksi atau tidak (sanksi pidana, administrasi, dan perdata).

Pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dalam hal ini Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri atau peraturan lembaga negara tertentu juga merupakan suatu kebijakan, baik dibentuk berdasarkan delegasi maupun atas keinginan sendiri (mandiri), dalam

³Ferry Irawan Febriansyah, 2016, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jurnal Volume XXI No. 3 Edisi September, hlm. 226

⁴.Pasal 22 A menyatakan ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang

rangkapenyelenggaraan pemerintahan atau suatu pengaturan prosedur dalam rangka pelayanan publik.⁵

Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Undang-undang No.23 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan undang-undang No.36 Tahun 2009 tentang kesehatan dan Undang-undang No.29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran merupakan kebijakan umum kesehatan yang dapat dilaksanakan oleh semua pihak dan sekaligus dapat menjawab tantangan era globalisasi dengan semakin kompleksnya permasalahan kesehatan, terutama kasus malpraktik profesi medis. Pembangunan bidang kesehatan pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang untuk mewujudkan derajat kesehatan yang optimal sebagai salah satu unsur kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh pembukaan UUD 1945.

Keberadaan hukum kesehatan membawa pengaruh yang sangat besar terhadap pembangunan, khususnya dibidang kesehatan. Hukum kesehatan termasuk hukum *lex specialis*⁶ yang melindungi secara khusus tugas profesi kesehatan (*provider*) dalam program pelayanan kesehatan manusia ke arah tujuan deklarasi *Health For All* dan perlindungan secara khusus terhadap pasien (*receiver*) untuk mendapatkan pelayanan kesehatan⁷.

⁵Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional 2008, Jakarta

⁶*Lex specialis* adalah asas penafsiran hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum

⁷Nusyeh, Ki Jayanti, 2009. *Penyelesaian Hukum Dalam Malpraktik Kedokteran*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia), Hm.14

Pada tahun 2005, untuk mewujudkan kesehatan yang sejahtera, untuk melindungi masyarakat penerima jasa pelayanan kesehatan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan dari dokter dan dokter gigi maka dibentuk Konsil Kedokteran Indonesia. Konsil Kedokteran Indonesia adalah sebuah lembaga otonom, mandiri, non struktural⁸ yang bersifat independen, yang berkedudukan di ibukota negara republik Indonesia. Adapun dasar pembentukan badan otonom ini adalah Pasal 4 Undang-Undang No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran. Konsil Kedokteran Indonesia adalah lembaga independen yang bertanggung jawab kepada Presiden.⁹

Konsil yang dalam bahasa inggrisnya "*concil*" yang berarti "dewan" mempunyai arti dewan kedokteran Indonesia yang mempunyai tugas dari hulu ke hilir dibidang kedokteran mulai dari pendidikan sampai dengan pembinaan para dokter di Indonesia. Konsil Kedokteran Indonesia mempunyai fungsi pengesahan, penetapan, serta pembinaan dokter dan dokter gigi yang menjalankan praktik kedokteran dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan medis dan demi terwujudnya kesehatan masyarakat yang sejahtera. Konsil Kedokteran Indonesia merupakan suatu badan yang menjalankan fungsi regulator, yang terkait dengan peningkatan kemampuan dokter dan dokter gigi dalam pelaksanaan praktik kedokteran. Disamping itu, peran dari berbagai organisasi profesi¹⁰, asosiasi institusi pendidikan yang ada pada saat ini juga perlu diberdayakan dalam rangka

⁸Lembaga non struktural adalah lembaga yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan tertentu guna menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran negara.

⁹Pasal 4 ayat (2) UU No.29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

¹⁰Organisasi profesi yang dimaksud adalah Ikatan Dokter Indonesia (IDI), dan Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI).

peningkatan mutu pelayanan kesehatan yang diberikan oleh dokter atau dokter gigi.

Dokter dan dokter gigi dalam menjalankan tugasnya berpedoman pada beberapa regulasi, salah satunya adalah Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) yang diterbitkan/dikeluarkan oleh Konsil Kedokteran Indonesia dan ditandatangani oleh ketua Konsil Kedokteran Indonesia. Urutan regulasi dalam Konsil Kedokteran Indonesia adalah:

- 1) Undang-Undang No. 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran;
- 2) Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil);
- 3) Keputusan Konsil Kedokteran Indonesia (Kepkonsil);
- 4) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia;
- 5) Keputusan Peraturan Menteri Republik Indonesia;
- 6) Peraturan Kemenristekdikti Republik Indonesia;
- 7) Keputusan Kemenristekdikti Republik Indonesia;
- 8) Dan lain-lain.¹¹

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ¹²:

“Konsil Kedokteran Indonesia sebagai regulator, regulasinya adalah peraturan pelaksanaan UUPK (Perkonsil dan Kepkonsil), tingkatannya sama dengan Peraturan Pemerintah. Secara sistem, hierarki kelembagaan negara diatur dengan mekanisme yang berbeda baik peraturan perundang-undangannya maupun tingkat protokolernya. Produk hukum dari lembaga negara ditentukan oleh hierarki norma. Urutan formalnya adalah UUD, UU, Perpu, PP, Perpres, Perda provinsi, Perda kabupaten/kota. Hierarki fungsionalnya bisa berbeda, peraturan menteri atau perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan konsil kedokteran Indonesia (perkonsil). Perkinsil hanya boleh diubah dengan UU”.

¹¹<https://www.kki.go.id/index.php/ragam/regulasi/1> diakses pada hari Rabu tanggal 11 September 2019 pukul 20.45 WIB

¹² Sewindu KKI, 2013, hlm. 51

Prof. Jimly Ashidiqie menyatakan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) mempunyai tingkatan yang sama dengan Peraturan Pemerintah. Artinya, jika Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) di setarakan tingkatannya dengan Peraturan Pemerintah maka Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil). Hal ini dapat menyebabkan kebingungan (*diskursus*) mengenai kedudukan peraturan perundang-undangan lainnya di dalam hierarki¹³. Hal ini juga akan berdampak pada jenjang norma yang berlaku di Indonesia sesuai dengan Asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tidak hanya membahas tentang hierarki tetapi juga membahas mengenai kekuatan hukum mengikat, sejauh mana kekuatan hukum dari sebuah peraturan mengikat masyarakat.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) dalam sistem peraturan perundang-undangan**”.

¹³ Pasal 7 ayat (5) menentukan bahwa yang dimaksud dengan “hierarki” adalah perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) dalam sistem peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana kekuatan hukum mengikat Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil)?

1.3 Ruang Lingkup

Penelitian ini berada di dalam lingkup bidang hukum tata negara pada umumnya, dan lebih khusus lagi pada ruang lingkup lembaga Konsil Kedokteran Indonesia dan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil). Penelitian ini dilakukan dengan menginventaris berbagai sumber kajian dari buku, artikel, dan berbagai bentuk karya tulis lainnya.

1.4 Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun, penelitian ini memiliki tujuan yaitu untuk mengetahui kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) dalam sistem peraturan perundang-undangan dan daya ikat Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil).

1.4.2 Kegunaan Penelitian

1.4.2.1 Kegunaan Teoritis

- 1) secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan kajian ilmu pengetahuan hukum, khususnya di dalam hukum tata negara, dalam rangka memeberikan penyampaian penegetahuan terkait kedudukan dan daya ikat peraturan konsil kedokteran indonesia.

- 2) Diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti-peneliti sejenis pada masa mendatang.

1.4.2.2 Kegunaan Praktis

- 1) secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi rekan-rekan mahasiswa fakultas hukum umumnya, dan hukum tata negara pada khususnya tentang lembaga Konsil Kedokteran Indonesia dan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil).
- 2) Bagi masyarakat, dapat memberikan informasi tentang Lembaga Konsil Kedokteran Indonesia dan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 2 menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan peraturan adalah tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat mengatur, sedangkan perundang-undangan diterjemahkan sebagai yang bertalian dengan undang-undang. Kata undang-undang diartikan sebagai ketentuan-ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah, disahkan oleh parlemen, ditandatangani oleh kepala negara, dan mempunyai kekuatan mengikat atau aturan yang dibuat oleh orang-atau badan yang berkuasa.¹⁴

Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan dalam bahasa Belanda berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*. Istilah *wet* (undang-undang) dalam hukum Belanda mempunyai dua pengertian, yaitu *wet in forme zin* (undang-undang dalam arti formal), adalah setiap keputusan

¹⁴Armen Yasir, 2008. *Hukum Perundang-Undangan*, (Bandar Lampung: Lembaga Penelitian Universitas Lampung,), hlm.2

pemerintah yang merupakan undang-undang yang didasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya. *Wet in materiele zin* (undang-undang dalam arti materil) yaitu keputusan pemerintah/penguasa yang dilihat berdasarkan kepada isi atau substansinya mengikat langsung terus penduduk atau suatu daerah tertentu, misalnya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya¹⁵. Berkenaan dengan perundang-undangan, A.Hamid S. Attamimi menulis sebagai berikut:

“istilah perundang-undangan secara harfiah dapat diartikan sebagai peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan yang lebih rendah yang merupakan atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan di negara kita adalah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah daripadanya seperti peraturan pemerintah, keputusan presiden yang berisi peraturan, keputusan menteri yang berupa peraturan keputusan kepala lembaga pemerintah non departemen yang berisi aturan, keputusan direktur jenderal departemen yang dibentuk dengan undang-undang yang berisi peraturan, keputusan menteri yang berupa peraturan daerah tingkat I, keputusan gubernur kepala daerah yang berisi peraturan yang melaksanakan ketentaun peraturan daerah tingkat I, peratura daerah tingkat II, dan keputusan bupati/walikota madya kepala daerah yang berisi peratran yang melaksanakan ketentuan peraturan daera tingkat II”.¹⁶

Bagir Manan memberikan pengertian sebagai berikut:

“Peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis yang dibuat pejabat berwenang atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisikan aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan bersifat umum”.¹⁷

Aturan tingkah laku yang mengikat secara umum itu dapat berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan. Karena hal-hal yang diatur bersifat umum, maka peraturan perundang-undangan juga bersifat abstrak. Ciri dari kaidah peraturan perundang-undangan adalah

¹⁵*Op.cit.*.hlm. 24

¹⁶A. Hammid S. Attamimi, 1992, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*, Makalah Pada Pidato Dies Natalis PTIK Ke 46, Jakarta, Hlm. 3

¹⁷Bagir Manan, 2003. *Teori Dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Fh UII Press), Hlm. 21

abstrak atau bersifat umum untuk membedakan dengan keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang individual konkrit yang lazim disebut ketetapan atau penetapan (*beshikking*¹⁸).

Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa:

“ dalam arti khusus peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing. Disamping itu, juga termasuk dalam pengertian peraturan di bawah undang-undang dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam bentuk peraturan yang tingkatannya lebih tinggi”.¹⁹

Secara teoritis, istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau gesetgebug*) mempunyai dua pengertian, yaitu sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses pembentukan peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.²⁰

Dari beberapa definisi di atas, dapat didefinisikan ciri dan batasan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

¹⁸Ibid, Hlm.26

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2000, *Penataan Kembali Sumber Tertib Hukum dan Bentuk-Bentuk Serta Tata Urutan Peraturan Republik Indonesia Dalam Rangka Amandemen Kedua UUD 1945*, Bandar Lampung, 24-26 Maret, Hlm 15

²⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998. *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius) Hlm. 3

1. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu.
2. Dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi maupun delegasi. Seorang perancang peraturan berkewajiban mengetahui secara benar jenis aturan tersebut dan bagaimana konsekuensi logis pada hierarkinya. Pengetahuan yang memadai tentang hal tersebut dapat menghindarkan kesalahan pemilihan bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum, wewenang yang diberikan oleh negara baik yang diatur dalam konstitusi maupun peraturan di bawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari konstitusi atau perundang-undangan lainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ negara yang satu kepada organ negara lainnya.
3. Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Jadi, peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*).
4. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum karena memang ditujukan pada umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (tidak bersifat individual).

2.1.1 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan menjadi kerangka teori pertama yang harus diketahui karena dari pemahaman adanya hierarki peraturan perundang-undangan maka akan dipahami adanya perbedaan yang spesifik dari materi muatan setiap peraturan. Hierarki adalah tata susunan yang dalam konsep norma atau peraturan perundang-undangan pertama kali diperkenalkan oleh Hans Kelsen melalui teorinya *stufentheorie*.²¹ Mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, Hans Kelsen mengemukakan teori *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of law*. Teori tersebut membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan.²²

Norma hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Saat ini teori *Stufenbau des Recht* Hans Kelsen semakin diperjelas dalam hukum positif di Indonesia dalam membentuk UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sistem norma hukum Indonesia pernah

²¹ Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius) hlm.41

²² Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechtsanlitz*) teori ini menyatakan bahwa suatu norma hukum itu ke atas dia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi hukum dibawahnya. (lihat Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius), hlm.41-42

mengalami evolusi hierarki peraturan perundang-undangan. Saat ini yang menjadi pedoman hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- 1) Susunan hierarki dalam ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966
 - a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c) Undang-Undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d) Peraturan Pemerintah;
 - e) Keputusan Presiden;
 - f) Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti:
 1. Peraturan Menteri
 2. Instruksi Menteri
 3. dan lain-lainnya.

- 2) Susunan hierarki dalam ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
 - c) Undang-Undang;
 - d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - e) Peraturan Pemerintah;
 - f) Keputusan Presiden;
 - g) Peraturan Daerah.

- 3) Susunan hierarki dalam undang-undang nomor 10 tahun 2004
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c) Peraturan Pemerintah;
 - d) Peraturan Presiden;
 - e) Peraturan Daerah
 - peraturan daerah provinsi dibuat oleh DPRD bersama Gubernur
 - peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama dengan Bupati/walikota.
 - peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

- 4) Susunan hierarki dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d) Peraturan Pemerintah;
 - e) Peraturan Presiden;
 - f) Peraturan Daerah Provinsi;
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar (konstitusi) yang tertulis yang merupakan peraturan negara tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan nasional.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Ketetapan MPR merupakan putusan MPR yang ditetapkan dalam sidang MPR, yang terdiri dari 2 (dua) macam, yaitu ketetapan (putusan MPR yang mengikat baik kedalam atau keluar majelis) dan keputusan (putusan MPR yang mengikat kedalam majelis saja).
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Undang-undang (UU) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan Perppu diajukan ke DPR dalam persidangan, DPR dapat menerima/menolak Perppu tanpa melakukan perubahan, apabila disetujui oleh DPR maka Perppu ditetapkan menjadi undang-undang, apabila ditolak oleh DPR maka Perppu dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- d. Peraturan Pemerintah (PP) adalah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan peraturan pemerintah adalah materi untuk menjalankan undang-undang. Didalam undang-undang No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa peraturan pemerintah sebagai aturan

“organik” dari undang-undang. Adapun peraturan pemerintah ditandatangani oleh Presiden.

Peraturan Pemerintah hanya berfungsi untuk menjalankan undang-undang. Dengan demikian, materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Sesuai dengan ketentuan pasal 12 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa peraturan pemerintah berisi materi muatan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Peraturan Pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat administratif, oleh karenanya tidak boleh mengatur atau menciptakan kaidah ketatanegaraan, tidak boleh menciptakan sutau badan atau wewenang kecuali yang telah diatur dalam undang-undang.

- e. Peraturan Presiden (Perpres) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- f. Peraturan Daerah Provinsi (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota(Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dengan persetujuan Bupati/Walikota.

Konsekuensi dari fungsi pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan, menurut Bagir Manan yaitu:

- a) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
- b) Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang atau melampaui wewenang.²³

Dengan demikian sebagai konsekuensi prinsip-prinsip tata urutan peraturan perundang-undangan dikaitkan teori tata jenjang norma hukum, maka:

- 1) Perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau menyampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat merubah atau menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.
- 2) Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah dan ditambah oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- 3) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak mengikat apabila

²³Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta:FH UII Pres), Hlm 211

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

- 4) Materi yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi sebaliknya materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2.1.2 Landasan dan Asas-Asas Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Landasan filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi cita-cita sewaktu menuangkan kebijakan kedalam suatu rencana atau *draft* peraturan perundang-undangan. Dalam menentukan landasan filosofis ini yang harus diperhatikan adalah bahwa setiap masyarakat atau bangsa tentu memiliki pandangan hidup yang berisi nilai-nilai moral atau etika. Nilai moral atau etika selalu dijunjung tinggi karena didalamnya terdapat nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan serta nilai lain yang dianggap baik. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk hanya didasarkan ide/cita-cita pembentuk peraturan perundang-undangan saja tanpa memperhatikan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat tidak akan ditaati atau dipatuhi. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk

haruslah mencerminkan landasan material UUD 1945 dan filsafat hidup atau sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai moral atau etika yang ada ditengah-tengah masyarakat.

2. Landasan sosiologis

Suatu peraturan perundang-undangan agar ditaati oleh masyarakat harus dibuat dan dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan atau dengan kata lain hukum yang dibuat oleh Negara harus sesuai dengan hukum kebiasaan, kebutuhan masyarakat dan juga harus memperhatikan perubahan-perubahan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat seperti nilai-nilai, kecenderungan, harapan sehingga dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi kepada masa depan. Dengan demikian, latar belakang sosiologis dalam pembuatan peraturan perundang-undangan isinya memberikan indikasi fakta-fakta atau keadaan nyata yang terjadi didalam masyarakat.

3. Landasan politis

Merupakan garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintah negara. Dengan demikian, landasan politik dimaksudkan agar produk hukum yang diterbitkan oleh pejabat/lembaga yang berwenang dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.

4. Landasan yuridis

Landasan yuridis didalam dasar pertimbangan berkaitan dengan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi apabila ia berkaitan langsung dengan substansi peraturan atau menjadi dasar peraturan perundang-undangan tersebut dicantumkan dalam dasar hukum “mengingat”. Dengan demikian, landasan yuridis yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan peraturan termasuk didalamnya kewenangan-kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan, apakah kewenangan seorang pejabat atau badan/lembaga. Dasar ini sangat penting karena jika tidak disebutkan dalam peraturan perundang-undangan seorang pejabat atau badan/lembaga tidak berwenang mengeluarkan peraturan.²⁴

Terdapat berbagai asas-asas hukum umum yang harus diperhatikan dan diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- 2) Asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu peraturan perundang-undangan khusus didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang umum.

²⁴Ibid, hlm.65-66

- 3) Asas *lex posterior derogat legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya daripada yang terdahulu.
- 4) Asas *lex neminem cogit ad imposibilia*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau sering disebut juga disebut asas kepatutan (*bilijkheid*).
- 5) Asas *lex perfecta*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal.
- 6) Asas *non retroactive*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan untuk berlaku surut²⁵.

A. Hamid S. Attamimi menggolongkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dua golongan, yaitu:

- I. Asas-asas formal, dengan perincian
 - a) Asas tujuan yang jelas;
 - b) Asas perlunya pengaturan;
 - c) Asas organ/lembaga yang tepat;
 - d) Asas materi muatan yang tepat;
 - e) Asas dapat dilaksanakan; dan
 - f) Asas dapat dikenali.

II. Asas-asas material, dengan perincian:

- a) Asas sesuai cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara

²⁵ Ibid, hlm 69

- b) Asas sesuai dengan hukum dasar
- c) Asas sesuai prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum; dan
- d) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 5 bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:²⁶

- a) Pengayoman; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b) Kemanusiaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

²⁶Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- c) Kebangsaan; bahwa setiap materi muatan pertauran perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d) Kekeluargaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e) Kenusantaraan; bahwa setiap materi muata peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- f) Bhineka tunggal ika; bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g) Keadilan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h) Kesamaan kedudukan dalam hukum pemerintahan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

- i) Ketertiban dan kepastian hukum; dan/ataubahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

(2) selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

1. Dalam hukum pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tiak bersalah;
2. Dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Konsekuensi dari fungsi pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan, menurut bagir manan , yaitu:

- a) Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

- b) Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tanpa wewenang atau melampaui wewenang.

Dengan demikian, sebagai konsekuensi prinsip-prinsip tata urutan peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan teori jenjang norma hukum, maka:

- a) Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak dapat mengubah atau menyampingkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi sebaliknya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mengubah atau menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- b) Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, dan ditambah oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya;
- c) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetap berlaku dan mempunyai kekuatan hukum serta mengikat, walaupun diubah, ditambah, diganti atau dicabut oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- d) Materi yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi sebaliknya materi peraturan

perundang-undangan yang lebih rendah dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2.2 Kewenangan

Setiap penyelenggara kenengaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*" yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Kata kewenangan berasal dari dasar "wenang" yang diartikan sebagai hak berwenang, hak kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Mengenai sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintahan yaitu seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas. Berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga arah, yaitu atribusi, delegasi, dan

mandat.

Istilah wewenang dalam konsep hukum sering disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid*. Istilah *bevoegdheid* dalam kamus istilah *huk fockema andreae* belanda indonesia berarti “wewenang”. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik²⁷.

Dari berbagai pengertian kewenangan tersebut diatas, maka kesimpulannya adalah bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari kontribusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu

²⁷*Ibid*, hlm. 7.

pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat). Atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya.

Ada beberapa hal mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum yang menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

- e) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Pembentukan peraturan perundang-undangan memerlukan perumusan-perumusan yang berhubungan dengan pendelegasian kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena dua hal, yaitu karena adanya kewenangan atribusi atau kewenangan delegasi. Kewenangan atribusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pemberian atau penciptaan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (undang-undang dasar) atau oleh *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan.

Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Pelimpahan kewenangan tersebut sering kali harus dilakukan oleh karena terdapat hal-hal yang tidak dapat dirumuskan secara langsung dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi karena sifatnya yang mudah untuk berubah, atau bersifat terlalu teknis.

Delegasi wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan yang dilakukan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan

perundang-undangan yang lebih rendah. Delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan konkrit pemikiran negara hukum, khususnya asas legalitas yang mensyaratkan setiap kewenangan yang dimiliki badan/pejabat tata usaha negara harus ditentukan dalam suatu undang-undang.

²⁸Disamping pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD, dan sesuai teori tata jenjang norma dikenal juga pendelegasian kewenangan dari undang-undang ke undang-undang atau dari undang-undang kepada peraturan pemerintah, peraturan presiden maupun peraturan menteri dan peraturan lainnya. Pendelegasian kepada peraturan ini biasanya perincian yang bersifat teknis *administrative*.

Proses pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada pelaksana undang-undang untuk mengatur hal-hal tertentu lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksana yang lebih rendah inilah yang disebut sebagai proses pendelegasian wewenang legislasi atau *legislative delegation of rule making power*. Legislator pertama atau utama yang biasanya disebut *primary legislator* atau *principal legislator* adalah Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan pemerintah/presiden dalam membentuk atau menetapkan peraturan pelaksanaan berupa peraturan atau bentuk lainnya disebut sebagai *delegated legislator* atau *secondary legislator*. Peraturan perundang-undangan pelaksana undang-undang itu disebut sebagai *delegated legislation* yang merupakan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atau *subordinate legislations*. Perkataan *legislation* atau *subordinate legislation* disebut pula dengan istilah lain, yaitu *regulation* atau regulasi. Meskipun pada pokoknya, kedua istilah ini sama-sama

²⁸ Ibid, hlm 56

berkaitan dengan pengertian yang serupa tetapi dalam praktik di dunia hukum peraturan yang dibentuk oleh parlemen biasanya dikaitkan dengan legislasi, bukan regulasi. Sedangkan peraturan pelaksana undang-undang lazim dikaitkan dengan istilah regulasi.²⁹

Pendelegasian pembuatan peraturan pelaksanaan memiliki beberapa manfaat, yakni menghindari salah satu cabang kekuasaan (eksekutif atau legislatif) mendominasi kekuasaan sehingga dan tidak menciptakan prinsip *checks and balances* kekuasaan. Apabila peraturan pelaksanaan didominasi oleh legislatif, secara praktis dapat menghambat pelaksanaan suatu undang-undang oleh eksekutif mengingat legislatif tidak mengetahui praktik pelaksanaan secara detail dan pengaturan lokal. Sebaliknya apabila peraturan pelaksanaan dibuat secara penuh oleh eksekutif, maka akan berpotensi kekuasaan legislatif akan diambil alih oleh eksekutif. Selain itu, mencegah eksekutif menyelenggarakan pemerintahan secara tidak terkendali. Adanya delegasi kewenangan dari legislatif kepada eksekutif akan mencegah eksekutif melakukan improvisasi yang tidak tepat dalam menyelenggarakan pemerintahan.

2.3 Konsil Kedokteran Indonesia

2.3.1 Latar Belakang Lahirnya Konsil Kedokteran Indonesia

Konsil kedokteran pertama kali muncul di negara Inggris pada tahun 1851. Dibutuhkan perdebatan hampir 20 tahun di Parlemen Inggris hingga akhirnya Parlemen menyetujui dibentuknya Konsil Kedokteran di Inggris (*General Medical Council*), sebagai lembaga independen independen dan mandiri yang

²⁹Jimly Asshiddiqie, 2011. *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada), Hlm. 262-263

mengatur pendidikan dan praktik kedokteran. Dengan dibentuknya *General Medical Council* (GMC) di Inggris, negara-negara yang pernah di jajah Inggris mengikuti jejak ini dan membentuk konsil kedokteran. Sebagai contoh di Malaysia, ada *Malaysian Medical Council*; di India ada *Indian Medical Council*; di Bangladesh ada *Bangladesh Medical Council*; di Sri Lanka ada *Sri Lanka Medical Council*; lalu ada *Australian Medical Council*, *New Zealand Council*, dan seterusnya.

Pada tahun 1982, tim PPDS (Pengembangan Pendidikan Dokter Spesialis) dengan bantuan CMS (*Consortium of Medical Sciences*) kemudian diganti CHS (*Consortium Of Health Sciences*) menghadap menteri kesehatan Suwadjono Suryaningrat untuk menyetujui gagasan pembentukan Konsil Kedokteran Indonesia. Nama badan baru yang diciptakan pada tahun 1982 adalah dewan kedokteran nasional, sebuah nama yang digunakan sampai tahun 1998, sebelum berubah menjadi Konsil Kedokteran Indonesia dalam konsep naskah akademis yang mulai tersusun.

Usulan kepada menteri kesehatan ini mencakup satu hal yang sangat penting, yaitu badan baru ini akan mendapat kewenangan undang-undang untuk mengesahkan standar mutu dan kompetensi semua dokter dan dokter spesialis yang akan melakukan praktek kedokteran di Indonesia. Ini berarti, penerbitan surat penugasan dan surat izin dokter akan menjadi tugas badan baru ini, dikaitkan dengan proses registrasi yang mengandung jaminan terpenuhinya mutu dan kemampuan seorang dokter yang akan melakukan praktik kedokteran di Indonesia. Selain itu, surat ini (yang kemudian menjadi surat tanda registrasi)

berlaku untuk waktu terbatas, tidak lagi beraku seumur hidup. Usulan ini ditolak oleh menteri Suwadjono Suryaningrat. Kegigihan kelompok pengusul pembentukan Konsil Kedokteran Indonesia diuji ketika mengalami kegagalan dua kali berturut-turut menghadapi menteri Adhyatma dan menteri Soejoedi.

Perjuangan yang dimulai tahun 1978 sampai tahun 1998 belum membuahkan hasil memperoleh persetujuan menteri kesehatan. Dalam rapat-rapat persiapan yang dilakukan berkali-kali oleh CHS bersama tim PPDS, berhasil disusun konsep naskah akademis dengan masukan-masukan yang sangat berharga dari banyak pihak di Indonesia. WHO SEARO sangat tertarik pada upaya membentuk konsil kedokteran untuk Indonesia.

World Health Organization (WHO) pada tahun 1980 menyediakan dana untuk menyelenggarakan serangkaian rapat dengan *Country Budget Indonesia*, untuk menyusun laporan akhir persiapan pembentukan konsil kedokteran Indonesia melalui beberapa rapat berturut-turut. Sebagai contoh, salah satu persiapan yang diselenggarakan dengan dana WHO telah mengundang masukan dari pihak-pihak seperti Ikatan Dokter Indonesia, Menteri Kesehatan, Dirjen Bina Kesehatan Masyarakat (Binkesmas), Kepala Biro Hukum Departemen Kesehatan, Perhimpunan Untuk Hukum Kedokteran Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Hakim Agung pada Mahkamah Agung, para pakar hukum ketatanegaraan, para pakar hukum pidana dan hukum perdata dari Universitas Indonesia dan Universitas Airlangga, wakil WHO di Indonesia, dan wakil-wakil dari akademi ilmu pengetahuan Indonesia.

CHS mampu melakukan ini karena CHS bukan badan struktural yang terikat pada eselonisasi kedudukan. CHS mempunyai inisiatif kuat untuk membentuk konsil kedokteran melalui sebuah undang-undang. Berbagai usulan dalam bentuk naskah akademik disampaikan kepada menteri kesehatan. Pada awal reformasi pada tahun 1998/1999, untuk pertama kali seorang menteri kesehatan bernama Prof. Farid Moeloek menerima dengan baik usulan pembentukan konsil kedokteran. Beliau mengambil langkah-langkah konkret untuk meneruskan prakarsa pembentukan konsil kedokteran melalui undang-undang. Perkembangan baru terjadi pada tahun 1999 dimana menteri kesehatan menghendaki agar pembentukan konsil kedokteran dijadikan satu dalam undang-undang yang mengatur tentang praktik kedokteran. Maka keluarlah gagasan tentang perlunya merumuskan RUU tentang Praktik Kedokteran.

Dibutuhkan waktu sekitar 25 tahun untuk membangun KKI sejak ide awal dicetuskan. Kini, Indonesia mempunyai kesempatan yang lebih baik untuk melakukan regulasi terkait pendidikan kedokteran yang bermutu dan mengelola profesionalisme dokter Indonesia secara lebih terarah sehingga penduduk dapat memperoleh pelayanan yang baik dan terjangkau. Berkat adanya Konsil Kedokteran Indonesia, Indonesia telah dapat berdiri sama tegak dengan negara-negara lain dalam komunitas pendidikan kedokteran dunia. Indonesia telah mengikuti kelaziman internasional dalam mengembangkan pendidikan kedokteran yang semakin maju.

Kini, secara internasional konsil kedokteran indonesia telah diakui sebagai *Professional Medical Regulatory Authority*(PMRA) dan *Professional Dental Regulatory Authority* (PDRA) oleh negara-negara anggota ASEAN, anggota *Medical Council Network Of World Helath Organization, South-East Asia Regional*(WHO-SEAR) sejak tahun 2007, dan oleh negara yang menjadi anggota *International Association Of Medical Regulatory Authority* (IAMRA) sejak tahun 2010.³⁰

2.3.2. Tugas, Wewenang, Dan Fungsi

Konsil Kedokteran Indonesia (KKI) berdasarkan Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran merupakan sebuah badan regulasi yang bersifat otonom, mandiri, nonstruktural dan bersifat independen yang terdiri atas Konsil Kedokteran dan Konsil Kedokteran Gigi. Konsil Kedokteran Indonesia menjalankan fungsi regulator, terkait dengan meningkatkan kemampuan dokter dan dokter gigi dalam pelaksanaan praktik kedokteran. Adapun tujuan dibentuknya lembaga ini adalah untuk melindungi masyarakat penerima jasa pelayanan kesehatan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan dari dokter dan dokter gigi.³¹ berdasarkan Pasal 4 ayat (2) lembaga ini bertanggungjawab kepada Presiden. Lembaga ini berkedudukan di Jl. Teuku Cik Ditiro No.6 Menteng, Gondangdia, Jakarta Pusat dan didirikan pada tanggal 29 April 2005 di Jakarta. Legalitas dan independensi Konsil Kedokteran Indonesia diperkuat oleh Amar Putusan Mahkamah Konstitusi RI nomor 82/PUU-XIII/2015

³⁰Laporan tahunan Konsil Kedokteran Indonesia, 2016

³¹Pasal 4 ayat 1 UU No.29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

yang dibacakan pada sidang pleno Mahkamah Konstitusi pada tanggal 14 desember 2016.

Pasal 14 UU No.29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran menyatakan jumlah anggota Konsil Kedokteran Indonesia 17 (tujuh belas) orang yang terdiri atas unsur-unsur yang berasal dari:

- a. Organisasi profesi kedokteran 2 (dua) orang;
- b. Organisasi kedokteran gigi 2 (dua) orang;
- c. Asosiasi institusi pendidikan kedokteran 1 (satu) orang;
- d. Asosiasi institusi pendidikan kedokteran gigi 1 (satu) orang);
- e. Kolegium kedokteran 1 (satu) orang;
- f. Kolegium kedokteran gigi 1 (satu) orang;
- g. Asosiasi rumah sakit pendidikan 2 (dua) orang;
- h. Tokoh masyarakat 3 (tiga) orang;
- i. Departemen kesehatan 2 (dua) orang;
- j. Departemen pendidikan nasional 2 (dua) orang.³²

Konsil Kedokteran Indonesia mempunyai fungsi pengaturan, pengesahan, penetapan, serta pembinaan, dokter dan dokter gigi yang menjalankan praktik praktik kedokteran dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan medis³³. . Fungsi pengaturan sebagaimana dimaksud adalah mengatur penyelenggaraan standar pendidikan profesi dokter dan dokter gigi, standar kompetensi dokter dan dokter

³²Pasal 16 UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran menyatakan masa bakti keanggotaan Konsil Kedokteran Indonesia adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk (satu) kali masa jabatan berikutnya.

³³Pasal 6 UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

gigi, dan pembinaan praktik kedokteran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi pengesahan sebagaimana dimaksud adalah mengesahkan standar pendidikan profesi dokter dan dokter gigi, standar kompetensi dokter dan dokter gigi, dan penerapan cabang ilmu kedokteran dan kedokteran gigi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Fungsi penetapan adalah menetapkan kebijakan dan regulasi terkait standar pendidikan profesi dokter dan dokter gigi, standar kompetensi dokter dan dokter gigi, penerapan cabang ilmu kedokteran dan kedokteran gigi, registrasi dokter dan dokter gigi, dan pembinaan praktik kedokteran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁴ fungsi pembinaan adalah membina dokter dan dokter gigi dalam rangka peningkatan mutu praktik kedokteran, penerapan disiplin dokter dan dokter gigi, dan perlindungan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun tugas Konsil Kedokteran Indonesia adalah sebagai berikut:³⁵

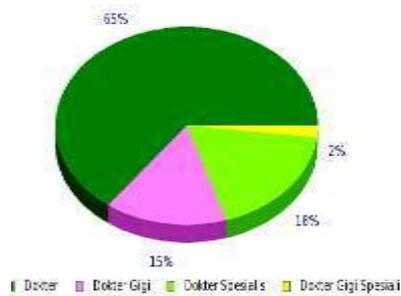
1. Melakukan registrasi dokter dan dokter gigi;
2. Mengesahkan standar pendidikan profesi dokter dan dokter gigi³⁶;
3. Melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan praktik kedokteran yang dilaksanakan bersama lembaga terkait.

³⁴Konsil Kedokteran Indonesia, Fungsi Konsil Kedokteran Indonesia ([Http://Konsil-Kedokteran-Indonesia.Html](http://Konsil-Kedokteran-Indonesia.Html).) Diakses Pada Hari Selasa 13 Agustus 2019, Pukul 19.25 WIB

³⁵Pasal 7 ayat (1) UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

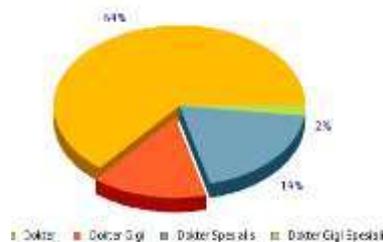
³⁶Standar pendidikan profesi dokter dan dokter gigi yang disahkan oleh Konsil Kedokteran Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditetapkan bersama oleh Konsil Kedokteran Indonesia dengan Kolegium Kedokteran, Kolegium Kedokteran Gigi, Asosiasi Intitusi Pendidikan Kedokteran, Asosiasi Intitusi Pendidikan Kedokteran Gigi, dan Asosiasi Rumah Sakit Pendidikan

Jumlah dokter yang telah teregistrasi adalah³⁷



Dokter	: 141.181
Dokter Gigi	: 32.755
Dokter Spesialis	: 39.699
Dokter Gigi Spesialis	: 4.121
Jumlah	: 217.756

Jumlah dokter/dokter gigi yang surat tanda registrasinya masih aktif adalah:



Dokter	: 125.470
Dokter Gigi	: 29.108
Dokter Gigi Spesialis	: 37.108
Dokter Gigi Spesialis	: 3.897
Jumlah	: 195.827

Wewenang Konsil Kedokteran Indonesia adalah sebagai berikut:³⁸

- 1) Menyetujui dan menolak permohonan registrasi dokter dan dokter gigi;
- 2) Menerbitkan dan mencabut surat tanda registrasi dokter dan dokter gigi;
- 3) Mengesahkan standar kompetensi dokter dan dokter gigi;

³⁷<http://www.kki.go.id/> diakses pada hari rabu tanggal 02 Oktober 2019 pada pukul 09.28 WIB

³⁸Pasal 8 UU No. 29 Tahun 2004 tentang praktik Kedokteran

- 4) Melakukan pengujian terhadap persyaratan registrasi dokter dan dokter gigi;
- 5) Mengesahkan penerapan cabang ilmu kedokteran dan kedokteran gigi;
- 6) Melakukan pembinaan bersama terhadap dokter dan dokter gigi mengenai pelaksanaan etika profesi yang ditetapkan oleh organisasi profesi;
- 7) Melakukan pencatatan terhadap dokter dan dokter gigi yang dikenakan sanksi oleh organisasi profesi atau perangkatnya karena melanggar ketentuan etika profesi.

Visi Konsil Kedokteran Indonesia adalah menjadi regulator praktik kedokteran untuk terwujudnya profesionalisme dokter dan dokter gigi di Indonesia yang melindungi masyarakat. Misi Konsil Kedokteran Indonesia adalah meningkatkan dan menjaga penerapan standar tertinggi pendidikan kedokteran dan kedokteran gigi; memelihara dan meningkatkan profesionalisme dokter dan dokter gigi dalam melaksanakan praktik kedokteran melalui upaya pemeliharaan registrasi, pembinaan, dan penegakan disiplin profesi dalam rangka melindungi masyarakat; meningkatkan kapasitas dan kapabilitas manajemen dalam mendukung penyelenggaraan program Konsil Kedokteran Indonesia.

Tata nilai Konsil Kedokteran Indonesia adalah:

- 1) Peduli (*care*): peka, tanggap. Dan menghargai serta melindungi kepentingan masyarakat;
- 2) Integritas (*integrity*): menjunjung tinggi prinsip kejujuran berdasarkan nurani dan wewujudkan komitmen ke dalam tindakan nyata;

- 3) Profesionalisme (*professionalism*) : memiliki kompetensi dan etika yang tinggi serta menaati hukum dan melaksanakan disiplin;
- 4) Kemitraan (*partnership*): melakukan sinergi dengan para pemangku kepentingan.

Konsil Kedokteran Indonesia mempunyai strategi antara lain:

- 1) Strategi 1: mengembangkan sistem analisis pendidikan dokter/dokter gigi, dokter spesialis/dokter gigi spesialis berdasarkan kebutuhan nasional; mengembangkan kebijakan pemberian rekomendasi pembukaan, pembinaan, dan penutupan prodi jurusan pendidikan kedokteran dan kedokteran gigi.
- 2) Strategi 2 : menyempurnakan standar pendidikan dan standar kompetensi dokter/ dokter gigi, dokter spesialis/ dokter gigi spesialis; memastikan penerapan standar pendidikan dan standar kompetensi oleh seluruh institusi pendidikan kedokteran/kedokteran gigi.
- 3) Strategi 3: mengembangkan rumusan jenjang pendidikan profesi kedokteran; merumuskan pengembangan sistem akreditasi pendidikan dokter dan dokter gigi termasuk didalamnya rumah sakit pendidikan bersama pemangku kepentingan; melakukan evaluasi dokter/dokter gigi lulusan luar negeri; merumuskan kebijakan *reschooling* dokter/dokter gigi, dokter spesialis/ dokter spesialis gigi yang terkena sanksi pelanggaran disiplin; mengembangkan sistem penapisan teknologi kedokteran untuk melindungi keselamatan pasien; mengembangkan sistem penjaminan mutu lulusan dokter/dokter gigi dan dokter spesialis/ dokter

spesialis gigi; mengembangkan koordiansi sistem penjaminan mutu pelaksanaan CPD; meningkatkan kemampuan leadership & manajemen untuk institusi pendidikan kedokteran (IPK) & institusi pendidikan kedokteran gigi (IPKG).

- 4) Strategi 4: mengembangkan sistem analisis kebutuhan kewenangan lain bagi dokter dan dokter gigi; mengembangkan sistem monitoring dan evaluasi (*monev*) pelaksanaan tambahan.
- 5) Strategi 5: menyempurnakan regulasi WNI dan WNA; emningkatkan kulaitas pelayanan registrasi secara manual, offline, dan online; mengembangkan sistem manajemen data dan informasi registrasi.
- 6) Strategi 6: mengembangkan sistem pembinaan dokter/ dokter gigi, dokter spesialis/dokter gigi spesialis, dan masyarakat penerima jasa pelayanan kedokteran dan kedokteran gigi; mengembangkan sistem kerja sama lintas sektor; mengembangkan sistem penegakan disiplin dokter/dokter gigi, dokter spesialis/ dokter gigi spesialis; meningkatkan pemahaman tentang profesionalisme dokter/dokter gigi; meningkatkan jaringan kerja MKDKI pada tingkat regional; meningkatkan efektivitas disiplin kedokteran.
- 7) Strategi 7: mengembangkan sistem monev penyelenggaraan praktik kedokteran yang baik di Indonesia; mengembangkan sistem analisis (kajian-kajian) praktik kedokteran dalam rangka memenuhi kebutuhan nasional dan internaional; meningkatkan pembentukan dan *review* peraturan perundang-undangan.

- 8) Strategi 8: meningkatkan kualitas sumber daya manusia; mengembangkan konsep tupoksi sekretariat Konsil KI; dan meningkatkan pelayanan administrasi dan perkantoran.³⁹

Konsil Kedokteran Indonesia dalam menjalankan peran, tugas, wewenang dan fungsinya sebagai badan regulator membuat peraturan sebagai amanah dari UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran yang disebut Perkonsil dan Kepkonsil. Peraturan yang dikeluarkan merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Praktik Kedokteran. Konsil Kedokteran Indonesia mendapatkan kewenangan membuat Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) dari Pasal 9, 10, 24, dan 70 UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran.

Urutan regulasi dalam Konsil Kedokteran Indonesia adalah:

1. UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran;
2. Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil);
3. Keputusan Konsil Kedokteran Indonesia;
4. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia;
5. Keputusan Peraturan Menteri Republik Indonesia;
6. Peraturan Kemenristekdikti Republik Indonesia;
7. Keputusan Kemenristekdikti Republik Indonesia;
8. Dan lain-lain.⁴⁰

Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) sejatinya dibuat sebagai regulasi dalam bidang pendidikan, registrasi, dan pembinaan praktik kedokteran

³⁹<http://www.kki.go.id/index.php/subMenu/989> diakses pada hari rabu 11 September 2019 pukul 20.46 WIB

⁴⁰<https://www.kki.go.id/index.php/ragam/regulasi/1> diakses pada hari rabu tanggal 11 September 2019 pukul 20.45 WIB

sampai kepada perlindungan bagi profesi dokter/dokter gigi. Konsil Kedokteran Indonesia mempunyai tugas dan fungsi meningkatkan mutu dokter dan dokter gigi melalui standar pendidikan dan standar kompetensi, registrasi, pembinaan profesi, dan penegakan profesi dokter dan dokter gigi yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia (MKDKI) yaitu badan otonom yang bertanggungjawab kepada Konsil Kedokteran Indonesia. MKDKI merupakan lembaga otonom dari Konsil Kedokteran Indonesia yang dalam menjalankan tugasnya bersifat independen, hal ini mengacu pada UU No. 29 Tahun 2004 Pasal 55. Penegakan disiplin kedokteran sifatnya adalah hukum *public* (ada unsur pemerintah dan awam) yang tujuannya melindungi masyarakat (termasuk anggota profesi) dimana berupa sanksi, teguran, skorsing, pencabutan izin.⁴¹

Untuk menjaga dan menegakkan disiplin para dokter dan dokter gigi dalam menerapkan “*profesional conduct*”,⁴² Konsil Kedokteran Indonesia telah menerbitkan beberapa peraturan tentang Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia (MKDKI), meliputi organisasi dan tata kerja MKDKI, tata cara penanganan kasus dugaan pelanggaran disiplin dokter dokter dan dokter gigi oleh Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia (MKDKI) dan Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia di tingkat provinsi, dan pedoman penegakan didiplin profesi kedokteran.⁴³ Adapun mengacu pada undang-undang tersebut, lembaga ini memiliki tugas dan wewenang. MKDKI memiliki tugas antara lain:

⁴¹J. Guwandi, 2006, *Dugaan Malpraktek Medik Dan Drat : Perjanjian Terapeutik Antara Dokter Dan Pasien*, (Jakarta: Balai Penerbitan FK UI), Hlm 39

⁴²*Profesional conduct* adalah perilaku profesional yang menjadi dasar utama bagi dokter dan dokter gigi untuk melayani pasien-pasien mereka.

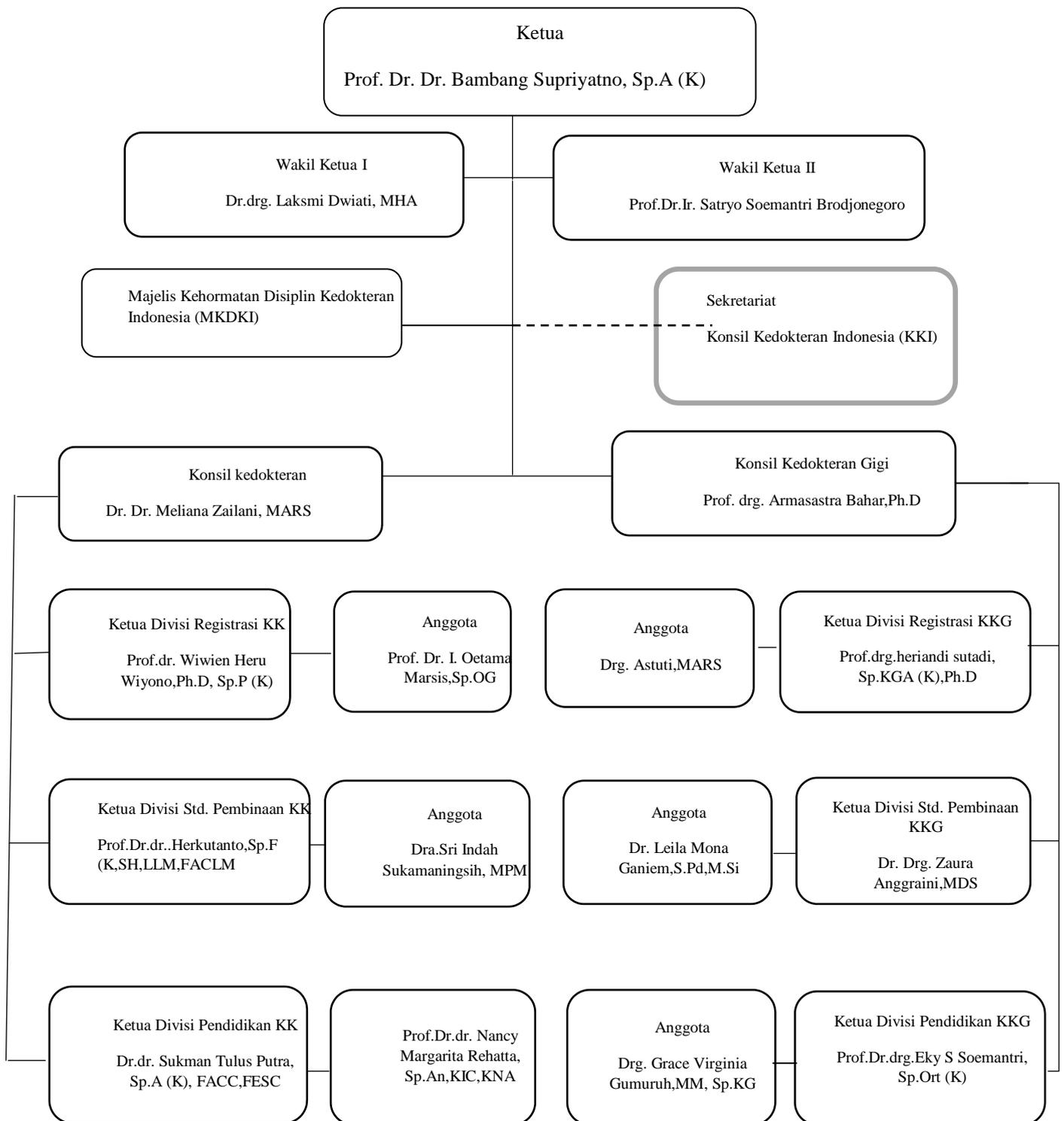
⁴³Ibid, hlm iv

- a) Menerima pengaduan, memeriksa dan memutus kasus pelanggaran disiplin dokter dan dokter gigi yang diajukan.
- b) Menyusun pedoman dan tata cara penanganan kasus pelanggaran disiplin dokter dan dokter gigi.

Lembaga ini akan menentukan ada atau tidaknya malpraktik medis dalam suatu pelayanan kesehatan yang diajukan oleh pasien sesuai dengan wewenangnya, yaitu: menerima pengaduan pelanggaran disiplin dokter dan dokter gigi dan menetapkan jenis pengaduan pelanggaran. MKDKI memeriksa dan memberikan keputusan terhadap pengaduan yang berkaitan dengan disiplin dokter dan dokter gigi (Pasal 67 undang-undang no. 29 tahun 2004). Adapun keputusan MKDKI itu sifatnya mengikat dokter, dokter gigi, dan Konsil Kedokteran Indonesia yang isinya dapat berupa dinyatakan tidak bersalah atau pemberian sanksi disiplin. Sanksi disiplin itu dapat berupa:

- a. Pemberian peringatan tertulis;
- b. Rekomendasi pencabutan surat tanda registrasi atau surat izin praktik, dan/atau;
- c. Kewajiban mengikuti pendidikan atau pelatihan di Institusi pendidikan kedokteran atau kedokteran gigi.

STRUKTUR ORGANISASI



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Dan Tipe Penelitian

Peneliti memilih jenis penelitian normatif, ⁴⁴yaitu meneliti berbagai peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar ketentuan hukum untuk menganalisis tentang kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) dalam sistem perundang-undangan, serta penelitian yuridis yakni penelitian yang mengkaji dari undang-undang, teori hukum dan pendapat para ahli.

Tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif yang bertujuan menggambarkan realitas obyek yang diteliti, dalam rangka menemukan hubungan diantara dua gejala, dengan memberikan gambaran secara sistematis mengenai peraturan hukum.

3.2 Metode pendekatan

Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, Metode pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum terutama bahan-bahan

⁴⁴Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum Dan Penelitian Hukum*,(Bandung, PT Citra Aditya Bakti), Hlm.43

hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.⁴⁵ masalah yang akan dikaji mengacu terhadap ketentuan peraturan konsil kedokteran indonesia serta aturan-aturan lain yang juga berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas yaitu menganalisis kedudukan peraturan konsil kedokteran indonesia (perkonsil) dalam sistem perundang-undangan dan kekuatan hukum mengikat Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil). Dalam penelitian ini diterapkan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang diteliti.

3.3 Data dan sumber data

Data adalah informasi atau keterangan yang benar dan nyata yang didapatkan dari kegiatan hasil pengumpulan data. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Data sekunder adalah data yang diperoleh dengan melakukan studi kepustakaan yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan dokumen yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat karena dibuat dan diumumkan secara resmi oleh pembentuk hukum negara, yang berkaitan dengan permasalahan dalam penulisan.

Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Undang-undang No. 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

⁴⁵Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), Hlm. 11-12

- 2) Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan
 - 3) Undang-undang no. 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.
 - 4) Peraturan konsil kedokteran indonesia No. 59 tahun 2019 tentang Standar Pendidikan Profesi Dokter Spesialis Emergensi Medisin
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi berupa pendapat para ahli, akademisi, ataupun praktisi melalui penelusuran dokumen-dokumen, buku-buku, jurnal hukum, suntingan dalam internet, dan literatur lainnya yang relevan.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan, antara lain kamus hukum.

3.4 Metode pengolahan data

Pengolahan data dilakukan dengan cara:

- 1) Identifikasi yaitu mencari data yang diperoleh untuk disesuaikan dengan pokok bahasan yaitu buku-buku atau literatur yang berhubungan dengan pokok bahasan.
- 2) Pemeriksaan data (*editing*), yaitu data yang diperoleh diperiksa untuk mengetahui apakah masih terdapat kekurangan-kekurangan dan kesalahan-kesalahan serta apakah data tersebut telah sesuai dengan permasalahan yang dibahas.

- 3) Seleksi data, yaitu memeriksa secara keseluruhan data untuk menghindari kekurangan atau kesalahan data yang berhubungan dengan permasalahan.
- 4) Klarifikasi data, pengelompokkan data yang telah dievaluasi menurut bahasanya masing-masing dan telah dianalisis agar sesuai dengan permasalahan.
- 5) Penyusunan data, yaitu menyusun data yang telah diperiksa secara sistematis sesuai dengan urutannya sehingga pembahasan lebih mudah dipahami.

3.5 Analisis data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Analisa kualitatif yaitu dilakukan dengan cara menguraikan data yang dihasilkan dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis. Kemudian sarana atau alat untuk menganalisis data yaitu menggunakan interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis. Interpretasi gramatikal dilakukan dengan cara menguraikan makna kata atau istilah menurut bahasa atau susunan kata. Interpretasi sistematis dilakukan dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.

BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis penulis mengenai kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) maka:

1. Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) tidak mempunyai kedudukan yang sejajar dengan Peraturan Pemerintah (PP) namun termasuk pada Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia(Perkonsil) mempunyai kekuatan hukum didasarkan atas pelimpahan kewenangan dari UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran. Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) keberlakuannya mengikat profesi (dokter, dokter gigi) dan masyarakat umum

5.2 Saran

- 1.Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) harus dimasukkan ke dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 untuk memberi kepastian hukum kedudukan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil).
2. Keberlakuan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (Perkonsil) harus ditaati oleh masyarakat dan profesi dokter dan dokter gigi.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly, 2011, *Perihal Undang-Undang*, (PT Raja Grafindo Persada: Jakarta)
- Attamimi, A. Hammid S. 1992, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Kebijakan*, (Makalah Pada Pidato Dies Natalis Ptik Ke 46, Jakarta)
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi, Cetakan Pertama*, (Gramedia: Jakarta)
- Jayanti, Nusye Ki, 2009, *Penyelesaian Hukum Dalam Malpraktik Kedokteran*, (Pustaka Yustisia: Jakarta)
- J. Guwandi, *Dugaan Malpraktek Medik Dan Drat : Perjanjian Terapetik Antara Dokter Dan Pasien*, (Jakarta: Balai Penerbitan FK UI, 2006)
- Manan, Bagir, 2003, *Teori Dan Politik Konstitusi*, (FH UII Pers: Jakarta)
- Muhammad, Abdulkadir, 2004, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (PT Citra Aditya Bakti: Bandung)
- Nasuton, Bahder Johan, 2013, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, (Mandar Maju: Bandung)
- Soemitro, Ronny Hanitijo ,1988, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Ghalia Indonesia: Jakarta)
- Soeprapto, Maria Farida Inrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, (Kanusiu: Jakarta)
- _____, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, (Kanusius: Yogyakarta)
- Yasir, Armen, 2008, *Hukum Perundang-Undangan*, (Lembaga Penelitian Universitas Lampung: Bandar Lampung)
- _____, 2014, *Hukum Perundang-Undangan*, (Universitas Lampung: Bandar Lampung)
- Perundang-undangan:
- Undang-Undang No. 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundnag-Undangan
- Undang-undang no. 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan.

Sumber Lain:

E-Book Sewindu KKI Tahun 2013

Ferry Irawan Febriansyah, 2016, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jurnal Volume XXI No. 3 Edisi September

Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional 2008, Jakarta

<https://www.kki.go.id/index.php/ragam/regulasi/1>

<Http://Konsil-Kedokteran-Indonesia.Html>.

<http://www.bphn.go.id/data/documents/kompendium-perundang2an.pdf>,

<https://www.kki.go.id/index.php/ragam/regulasi/1>

<https://www.kki.go.id/index.php/subMenu/1305>

<https://www.kki.go.id/index.php/ragam/regulasi/1>

<http://www.kki.go.id/index.php/subMenu/989>