



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 119/PUU-XX/2022**

**Tentang**

**Pengangkatan Anggota Majelis Kehormatan Disiplin Kedokteran Indonesia (MKDKI) dan Keputusan MKDKI Yang Dapat Menjadi Dasar Gugatan Perdata Maupun Pidana**

- Pemohon** : **Gede Eka Rusdi Antara, dkk**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (UU 29/2004) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian kata “Menteri” dalam Pasal 60 dan frasa “mengikat dokter, dokter gigi dan Konsil Kedokteran Indonesia” dalam Pasal 69 ayat (1) UU 29/2004 terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945
- Amar Putusan** : Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Selasa, 31 Januari 2023
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai dokter, dan mahasiswa Fakultas Kedokteran merasa dirugikan dengan berlakunya Pasal 60 dan Pasal 69 ayat (1) UU 29/2004

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, bahwa permohonan para Pemohon adalah Pengujian UU 29/2004 terhadap UUD 1945, maka permohonan para Pemohon merupakan kewenangan Mahkamah.

Terkait dengan kedudukan hukum Pemohon, para Pemohon merasa dirugikan dengan berlakunya norma kata “Menteri” dalam Pasal 60 dan frasa “mengikat dokter, dokter gigi dan Konsil Kedokteran Indonesia” dalam Pasal 69 ayat (1) UU 29/2004 karena norma *a quo* tidak memberikan kepastian hukum bagi struktur dan kedudukan MKDKI terhadap KKI, serta tidak memberikan jaminan atas kepastian hukum yang adil untuk mendapatkan perlindungan dalam menjalankan praktik kedokteran apabila terjadi suatu resiko medik yang dialami oleh pasien. Menurut Mahkamah, terdapat adanya hubungan kausal (*causal verband*) antara anggapan para Pemohon tentang kerugian hak konstitusionalnya dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, sehingga jika permohonan para Pemohon dikabulkan, kerugian demikian tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil para Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Bahwa setelah Mahkamah mencermati permohonan para Pemohon masalah konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah:

1. Apakah benar kata “Menteri” dalam Pasal 60 UU 29/2004 bertentangan dengan UUD 1945 apabila tidak dimaknai “Konsil Kedokteran Indonesia”;
2. Apakah benar frasa “mengikat dokter, dokter gigi dan Konsil Kedokteran Indonesia” dalam Pasal 69 ayat (1) UU 29/2004 bertentangan dengan UUD 1945 apabila tidak dimaknai “bersifat rekomendasi dan mengikat dokter, dokter gigi setelah mendapatkan Keputusan Konsil Kedokteran Indonesia, serta tidak dapat dijadikan sebagai dasar untuk mengajukan gugatan perdata ataupun pidana”;

Terhadap isu konstitusional tersebut, maka Mahkamah memberikan pertimbangannya sebagai berikut:

1. Sebelum mempertimbangkan lebih jauh ihwal kata “Menteri” dalam Pasal 60 UU 29/2004, terlebih dahulu Mahkamah mengutip pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XIII/2015, hlm. 219, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 14 Desember 2016 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVI/2018, hlm. 234-235, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 21 Mei 2019. Dalam Paragraf [3.14] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XIII/2015, Mahkamah menyatakan:

[3.14] Menimbang bahwa berbagai upaya hukum telah dilakukan oleh negara dalam memberikan perlindungan menyeluruh kepada masyarakat sebagai penerima pelayanan kesehatan. Dokter dan dokter gigi sebagai pemberi pelayanan telah banyak melakukan pelayanan kesehatan, akan tetapi kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi kedokteran yang berkembang sangat cepat tidak seimbang dengan perkembangan hukum. Perangkat hukum yang mengatur penyelenggaraan praktik kedokteran dan kedokteran gigi dirasakan selama ini belum memadai karena masih didominasi oleh kebutuhan formal dan kepentingan Pemerintah, sedangkan porsi profesi masih sangat kurang. Oleh karenanya untuk menjembatani kepentingan kedua belah pihak (profesi kedokteran dengan Pemerintah) serta untuk melakukan penilaian terhadap kemampuan objektif dokter dan dokter gigi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dibentuk Konsil Kedokteran Indonesia yang terdiri atas Konsil Kedokteran dan Konsil Kedokteran Gigi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran. Konsil Kedokteran Indonesia merupakan suatu badan independen yang menjalankan fungsi regulator terkait dengan peningkatan kemampuan dokter dan dokter gigi dalam pelaksanaan praktik kedokteran.

Selanjutnya, dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVI/2018, Mahkamah menyatakan:

“... Mahkamah berpendapat bahwa yang perlu dipahami adalah KKI merupakan suatu badan otonom, mandiri nonstruktural dan bersifat independen yang bertanggung jawab kepada Presiden yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU 29/2004 yaitu melakukan registrasi dokter dan dokter gigi, mengesahkan standar pendidikan profesi dokter dan dokter gigi dan melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan praktik kedokteran yang dilaksanakan bersama lembaga terkait dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan medis. Adapun wewenangnya adalah menyetujui atau menolak permohonan registrasi dokter dan dokter gigi, menerbitkan dan mencabut surat 235 tanda registrasi, mengesahkan standar kompetensi, melakukan pengujian terhadap persyaratan registrasi dokter dan dokter gigi, mengesahkan penerapan cabang ilmu kedokteran dan kedokteran gigi, melakukan pembinaan bersama terhadap dokter dan dokter gigi mengenai pelaksanaan etika profesi yang ditetapkan oleh organisasi profesi, serta melakukan pencatatan terhadap dokter dan dokter gigi yang dikenakan sanksi oleh organisasi profesi atau perangkatnya karena melanggar ketentuan etika profesi.”

Pertimbangan hukum Mahkamah dalam kedua putusan di atas telah menjelaskan

tugas dan fungsi KKI, yaitu sebagai pembuat regulasi dan pembinaan terhadap penyelenggaraan praktik kedokteran dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan medis. Oleh karena itu, apabila KKI selaku pembuat regulasi dan pembina anggota profesi kemudian menetapkan anggota MKDKI sebagaimana dimohonkan oleh para Pemohon (petitum), tentunya akan menimbulkan konflik atau setidaknya berpotensi terjadinya konflik kepentingan (conflict of interest). Alasannya, pada satu sisi KKI memiliki tugas membuat regulasi yang berkaitan dengan standar profesi, sementara di sisi lain KKI juga mengangkat anggota MKDKI yang bertugas memastikan standar profesi yang dibuat oleh KKI telah dilaksanakan dengan benar. Tak hanya memastikan hal tersebut, MKDKI pun bertugas mengadili pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh anggota profesi. Sehingga, untuk menghindari adanya konflik kepentingan antara tugas dan fungsi KKI dan tidak terjadinya *contradictio in terminis* jika KKI sekaligus juga mengangkat anggota MKDKI, maka pembentuk undang-undang mengatur bahwa untuk menetapkan anggota MKDKI dilakukan oleh Menteri dengan mempertimbangkan usulan dari organisasi profesi sesuai dengan amanat Pasal 60 UU 29/2004. Terlebih lagi, tidak menutup kemungkinan MKDKI juga akan mengadili dokter yang merangkap sebagai anggota KKI yang masih aktif menjalankan profesinya dalam melayani masyarakat.

Dalam desain sistem pemerintahan, ditetapkannya anggota MKDKI oleh menteri atas usul organisasi profesi harus ditempatkan dalam bagian dari penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaktubkan dalam Konsideran Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyatakan, "Setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945". Oleh karena itu, masing-masing menteri memiliki tugas tanggung jawab dalam urusannya untuk mewujudkan tujuan bernegara. Berkenaan dengan urusan tersebut, menteri yang dimaksudkan dalam Pasal 60 UU 29/2004 adalah menteri yang menyelenggarakan urusan bidang kesehatan. Dengan demikian, secara konstitusional, sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945, pelaksanaan urusan dimaksud tidak dapat dilepaskan dari posisi menteri sebagai pembantu presiden. Meski demikian, dalam menetapkan anggota MKDKI, menteri bertindak berdasarkan atas usulan organisasi profesi. Artinya, menteri tidak dapat menggunakan kekuasaan dan kewenangannya untuk menetapkan anggota MKDKI secara sepihak selain dari usulan organisasi profesi.

Dengan konstruksi penetapan anggota yang demikian akan menciptakan MKDKI sebagai lembaga otonom independen dalam melaksanakan tugasnya sehingga dapat mencegah kemungkinan pengaruh atau intervensi lembaga lain. Selain itu, dengan tidak ditetapkannya anggota MKDKI oleh KKI, hal tersebut dapat dikatakan atau dinilai memberi kepastian hukum yang adil dalam proses penanganan dugaan pelanggaran disiplin. Dalam hal ini, MKDKI dapat mengakomodasi kepentingan masing-masing pihak, terutama memberi kesempatan kepada dokter teradu atau yang diadukan untuk membuktikan apakah telah melanggar disiplin kedokteran atau sebaliknya. Sementara itu, mereka yang merasa dirugikan, *in casu* pasien, diberikan haknya untuk mengadu. Proses demikian akan menciptakan kepastian hukum yang adil antara keduanya. Dengan demikian, dalil para Pemohon mengenai norma kata "Menteri" dalam Pasal 60 UU 29/2004 bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

2. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan frasa "mengikat dokter, dokter gigi dan Konsil Kedokteran Indonesia" dalam norma Pasal 69 ayat (1) UU 29/2004 apabila tidak dimaknai "bersifat rekomendasi dan mengikat dokter, dokter gigi setelah mendapatkan Keputusan Konsil Kedokteran Indonesia, serta tidak dapat dijadikan sebagai dasar untuk mengajukan gugatan perdata ataupun pidana" adalah inkonstitusional, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa sehubungan dengan persoalan disiplin profesi, Mahkamah dalam Sub-paragraf [3.13.2] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XII/2014, hlm. 60,

yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 April 2015, mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.13.2] Adapun disiplin profesi pada dasarnya adalah etika yang khusus berlaku bagi orang atau kelompok orang tertentu yang melakukan praktik profesi tertentu pula, namun dengan bentuk dan kekuatan sanksi yang lebih tegas dibanding sanksi etika pada umumnya, meskipun tetap lebih “lunak” dibandingkan sanksi hukum. Sanksi yang diancamkan oleh suatu disiplin profesi relatif lebih keras dibandingkan sanksi etika pada umumnya, karena sanksi disiplin berkaitan dengan dapat atau tidaknya pemegang profesi tertentu untuk terus memegang atau menjalankan profesinya. Dalam UU 29/2004 dapat diketahui bahwa arti disiplin profesi adalah “aturan-aturan dan/atau ketentuan penerapan keilmuan dalam pelaksanaan pelayanan yang harus diikuti oleh dokter dan dokter gigi” [vide Penjelasan Pasal 55 ayat (1) UU 29/2004].

Berdasarkan kutipan pertimbangan hukum di atas telah jelas bahwa profesi dokter adalah profesi tertentu yang berkait dengan manusia baik tubuh maupun nyawanya, sehingga profesi dokter dituntut untuk melakukan kegiatan praktik kedokteran dengan hati-hati dan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan sebagaimana Penjelasan Pasal 55 ayat (1) UU 29/2004. Hal tersebut juga dipertegas oleh Mahkamah melalui Putusan yang sama yaitu dalam Paragraf [3.14] yang menyatakan:

[3.14] Menimbang bahwa tujuan utama ilmu pengetahuan, termasuk di dalamnya adalah ilmu pengetahuan kedokteran umum maupun kedokteran gigi, adalah memuliakan kehidupan manusia. Posisi ilmu pengetahuan kedokteran menjadi istimewa, setidaknya di hadapan hukum, karena ilmu kedokteran dan praktiknya memiliki kaitan yang signifikan dengan kesehatan bahkan kehidupan/keselamatan manusia. Mahkamah sependapat dengan Presiden/Pemerintah yang menyatakan bahwa keistimewaan atau kekhasan profesi dokter dan dokter gigi adalah adanya “pembenaran yang diberikan oleh hukum, yaitu diperkenankannya melakukan tindakan medis terhadap tubuh manusia dalam upaya memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan”. Keistimewaan tersebut terlihat manakala seseorang yang bukan dokter atau dokter gigi melakukan tindakan medis terhadap tubuh manusia, maka tindakan yang demikian dapat digolongkan sebagai tindak pidana.

Dengan demikian, seorang dokter tunduk dan patuh terhadap kode etik dan disiplin dokter dan dokter gigi dalam penyelenggaraan praktik kedokteran sebagai standar supaya dokter bertindak dengan penuh rasa tanggung jawab dan hati-hati.

Selanjutnya persoalan yang harus dijawab Mahkamah adalah apakah putusan penegakan disiplin kedokteran kemudian tidak dapat dijadikan rujukan atau dasar mengajukan perkara perdata atau perkara pidana sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Terhadap persoalan tersebut, penting bagi Mahkamah untuk merujuk terlebih dahulu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XII/2014, yang menyatakan sebagai berikut:

[3.18] Menimbang bahwa menurut Mahkamah pertanyaan selanjutnya adalah, apakah suatu tindakan dokter atau dokter gigi yang telah diperiksa dan diputus oleh MKDKI, masih dapat diajukan pelaporannya kepada pihak berwenang dan/atau digugat secara perdata.

Dengan merujuk pada pertimbangan hukum yang telah diuraikan sebelumnya, Mahkamah berpendapat bahwa proses pengadilan baik dalam perkara pidana maupun perkara perdata selama terkait dengan tindakan profesi kedokteran (baik dokter atau dokter gigi) harus dilakukan dalam lingkup profesi kedokteran. Artinya standar penilaian terhadap tindakan/asuhan dokter dan dokter gigi tidak boleh semata-mata dilihat dari kacamata Undang-Undang mengenai hukum pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pada umumnya, melainkan harus didasarkan pada standar disiplin profesi kedokteran yang disusun oleh lembaga

resmi yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan.

Hal demikian terkait dengan keistimewaan profesi dan ilmu kedokteran yang secara hakiki memang lebih dekat dengan risiko yang berakibat kecacatan bahkan hilangnya nyawa seseorang. Meskipun bisa jadi tindakan profesi kedokteran dan tindakan profesi lain sama-sama mengakibatkan atau menimbulkan risiko cacat atau kematian, dan keduanya diatur dalam Undang- Undang yang sama, misalkan KUHP, tetapi tentu harus dibedakan konsekuensi hukumnya bagi dokter atau dokter gigi karena mereka memang diizinkan untuk melakukan tindakan terhadap tubuh manusia, sementara profesi lain tidak demikian adanya.

Perbedaan tersebut menurut Mahkamah memberikan dasar yang kuat bagi penegak hukum yaitu kepolisian dan kejaksaan untuk perkara pidana, maupun pengadilan baik pidana maupun perdata, untuk memperlakukan dokter dan dokter gigi secara berbeda. Perbedaan demikian harus dilakukan atau ditunjukkan dengan menjadikan ilmu kedokteran, khususnya yang tertuang dalam peraturan disiplin profesional dokter, sebagai rujukan utama dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, serta pemeriksaan persidangan.

[3.19] Menimbang, pertimbangan hukum yang demikian menegaskan pendapat Mahkamah bahwa makna keadilan adalah memperlakukan sama terhadap yang sama dan memperlakukan berbeda terhadap dua hal yang memang berbeda. Konsep keadilan yang demikian merupakan pengetahuan yang bersifat umum (tacit knowledge) yang diyakini Mahkamah telah dimiliki dan disadari oleh semua aparat penegak hukum, yaitu kepolisian, kejaksaan, serta pengadilan.

Terkait dengan hal tersebut Mahkamah berpendapat bahwa proses pidana dan/atau gugatan perdata yang diatur dalam Pasal 66 ayat (3) Undang- Undang a quo, secara kontekstual tidak memiliki makna lain selain menjadikan ilmu kedokteran, khususnya kode etik dan disiplin profesi kedokteran, sebagai salah satu rujukan dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, serta pemeriksaan sidang. Tindakan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, serta pemeriksaan sidang yang menjadikan kode etik dan disiplin profesi kedokteran sebagai salah satu rujukan, antara lain, dengan mendengarkan pendapat atau keahlian dari pihak-pihak yang memiliki kompetensi di bidang kedokteran, ketika aparat penegak hukum melakukan penafsiran terhadap peraturan hukum yang mengatur tindakan dokter atau dokter gigi, serta ketika melakukan penilaian terhadap tindakan dokter atau dokter gigi dimaksud.

Dilaksanakannya peradilan yang menjadikan ilmu kedokteran sebagai salah satu rujukan dalam mengadili dokter dan/atau dokter gigi yang diduga melakukan malpraktik, menurut Mahkamah telah membatasi risiko yang harus ditanggung dokter dan/atau dokter gigi dari pelaporan pidana atau gugatan perdata. Artinya dalam proses pengadilan yang demikian akan tertutup kemungkinan dijatuhkannya sanksi pidana dan/atau perdata kepada dokter atau dokter gigi yang tindakan medisnya oleh MKDKI telah dinyatakan sesuai atau tidak melanggar disiplin profesi kedokteran.

Adapun ketentuan pelaporan secara pidana dan/atau gugatan secara perdata tentu tetap diperlukan untuk melindungi hak-hak pasien dan pemangku kepentingan pada umumnya dari tindakan dokter atau dokter gigi yang berada di luar cakupan disiplin profesi kedokteran, atau untuk melindungi hak pasien manakala tindakan dokter atau dokter gigi yang dinyatakan oleh MKDKI melanggar disiplin profesi kedokteran ternyata menimbulkan kerugian pada pasien.

Dalam konteks sebagaimana telah diuraikan oleh Mahkamah dalam rangkaian pertimbangan hukum di atas, ketakutan bahwa dokter dan/atau dokter gigi akan dikenai sanksi pidana dan/atau sanksi perdata jika melakukan tindakan kedokteran yang lebih lanjut menimbulkan praktik defensive medicine di kalangan medis, menurut Mahkamah tidak berdasar dan tidak lagi memiliki relevansi untuk

dipertimbangkan lebih lanjut.

Dengan berdasar pada pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi di atas, jelas bahwa ketentuan pelaporan secara pidana dan/atau gugatan secara perdata tentu tetap diperlukan untuk melindungi hak-hak pasien dan pemangku kepentingan pada umumnya dari tindakan dokter atau dokter gigi yang berada di luar cakupan disiplin profesi kedokteran, atau untuk melindungi hak pasien manakala tindakan dokter atau dokter gigi yang dinyatakan oleh MKDKI melanggar disiplin profesi kedokteran ternyata menimbulkan kerugian pada pasien. Artinya, dokter yang telah diperiksa oleh MKDKI tetap dapat digugat atau dipersoalkan di pengadilan baik perdata maupun pidana. Ketentuan tersebut diberlakukan karena UU 29/2004 bertujuan untuk melindungi masyarakat, baik pasien sebagai pengguna layanan kesehatan maupun dokter dan dokter gigi sebagai pemberi layanan, sehingga norma yang diatur dalam UU 29/2004 tidak hanya memberikan perlindungan terhadap pasien tetapi juga perlindungan hak konstitusional terhadap dokter dan dokter gigi. Jika Mahkamah mengikuti substansi yang dimohonkan oleh para Pemohon, tujuan dari pembentukan UU 29/2004 dan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 tidak akan tercapai. Dengan demikian, dalil para Pemohon mengenai Pasal 69 UU 29/2004 bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah menyatakan pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya, dengan demikian Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.