



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 130/PUU-XXI/2023**

**Tentang**

**Konstitusionalitas Syarat Formil Pembentukan Undang-Undang Nomor 17  
Tahun 2023 tentang Kesehatan**

- Pemohon** : **Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia (PB IDI) yang dalam hal ini diwakili oleh Adib Khumaidi Ketua Umum PB IDI dan Ulul Albab sebagai Sekretaris Jenderal PB IDI, dkk**
- Jenis Perkara** : **Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (UU 17/2023) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).**
- Pokok Perkara** : **Syarat formil pelibatan Dewan Perwakilan Daerah, partisipasi masyarakat yang bermakna, bentuk dan format UU 17/2023, dan Pemuatan Putusan Mahkamah dalam pertimbangan Naskah Akademik dan Naskah Undang-undang, dalam Pembentukan UU 17/2023;**
- Amar Putusan** : **Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya**
- Tanggal Putusan** : **Kamis, 29 Februari 2024.**
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon adalah badan hukum organisasi-organisasi profesi tenaga medis dan tenaga kesehatan, yang menganggap memiliki keterkaitan erat dengan UU 17/2023 yang dimohonkan pengujian formilnya, dan menganggap dirugikan hak konstitusionalnya akibat berlakunya UU 17/2023 yang didalilkan para Pemohon sebagai undang-undang yang cacat formil;

Terhadap kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan untuk menguji konstitusionalitas pembentukan undang-undang, *in casu* UU 17/2023 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

Permohonan para Pemohon diajukan 21 September 2023, sedangkan menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47/PUU-XX/2022 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Mei 2022 permohonan pengujian formil undang-undang terhadap UUD 1945 adalah diajukan dalam tenggang waktu 45 (empat puluh lima) hari dihitung sejak diundangkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia. oleh karena UU 17/2023 diundangkan pada tanggal 8 Agustus 2023 sebagaimana termuat dalam Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6887, dengan demikian, permohonan para Pemohon diajukan masih dalam tenggang waktu pengajuan permohonan pengujian formil suatu undang-undang;

Terhadap kedudukan hukum para Pemohon, menurut Mahkamah, para Pemohon telah dapat menguraikan anggapan kerugian hak konstitusionalnya sebagai organisasi profesi tenaga medis dan tenaga kesehatan yang terdampak langsung dengan pemberlakuan UU 17/2023 yang dimohonkan pengujian. Serta telah tampak pula ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusionalnya dengan proses pembentukan UU 17/2023 yang dimohonkan pengujian formil dalam permohonan *a quo*. Dengan demikian, menurut Mahkamah, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil mengenai inkonstitusionalitas proses pembentukan UU 17/2023, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa UU 17/2023 cacat formil karena dalam pembentukannya tidak mengikutsertakan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang, tidak adanya pertimbangan DPD dalam pembentukan UU 17/2023 serta tidak sesuai prosedur pembahasan bersama antara DPR, Presiden dan DPD sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa DPD memiliki fungsi legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Kewenangan DPD ini kemudian dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, yang oleh Mahkamah disimpulkan bahwa DPD memiliki kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan terkait kewenangan untuk ikut membahas rancangan undang-undang menurut Mahkamah harus dimaknai bahwa sepanjang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah maka DPD harus terlibat atau turut serta dalam pembahasan RUU tersebut. Sedangkan mengenai kewenangan DPD untuk memberikan pertimbangan atas RUU, Mahkamah kembali merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, di mana Mahkamah memaknainya sepanjang mengenai RUU Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama maka ada kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD.

Bahwa kemudian Mahkamah menilai apakah UU 17/2023 merupakan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sehingga DPD harus ikut membahas, ataukah UU 17/2023 merupakan undang-undang yang berkaitan dengan materi RAPBN, pendidikan, pajak dan agama sehingga DPD harus memberikan pertimbangan? Terhadap pertanyaan tersebut Mahkamah berpendapat, meskipun UU 17/2023 mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan daerah, namun UU 17/2023 tidak mengatur secara khusus mengenai otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pengaturan mengenai daerah dalam UU 17/2023 hanya berkaitan dengan hal-hwal kesehatan. Menurut Mahkamah irisan-irisan terkait daerah ada di hampir setiap undang-undang. Jika pembahasan RUU yang memiliki irisan mengenai daerah demikian harus melibatkan DPD, maka hampir semua proses pembentukan undang-undang akan melibatkan DPD, yang pada akhirnya tidak ada perbedaan antara fungsi DPD dan DPR. Kemudian Mahkamah merujuk *original intent* perubahan UUD 1945 di mana terlihat bahwa sejak awal desain kelembagaan DPD dalam menjalankan fungsi legislasi tidaklah penuh seperti halnya kekuasaan legislasi DPR. Oleh karena itu, terhadap rancangan undang-undang yang memiliki irisan dengan daerah tidaklah serta merta menjadikan DPD berwenang untuk ikut membahasnya. Menurut Mahkamah, RUU yang menjadi kewenangan DPD untuk ikut membahasnya secara konstitusional telah

dibatasi oleh UUD 1945. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, UU 17/2023 sekalipun mengandung aspek daerah dan beririsan dengan pemerintah daerah, tidak serta merta dimaknai bahwa UU 17/2023 berkaitan langsung dengan otonomi daerah atau hubungan pusat dan daerah.

Bahwa terkait dengan kewenangan DPD untuk ikut memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, pendapat Mahkamah sebangun (*similar*) dengan pendapat pada kewenangan DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang. meskipun UU 17/2023 mengandung aspek pendidikan di dalamnya tidaklah serta merta menjadi kewenangan DPD untuk memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-udangnya. Terlebih, dalam UU 17/2023 pendidikan yang diatur adalah mengenai pendidikan tinggi, hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 209 UU 17/2023 yang menyatakan bahwa pendidikan profesi bidang kesehatan sebagai bagian dari pendidikan tinggi diselenggarakan oleh perguruan tinggi. Oleh karena itu, sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemd), pembagian urusan pemerintahan dalam bidang pendidikan untuk pengelolaan pendidikan tinggi merupakan kewenangan Pusat, sedangkan daerah provinsi mengelola pendidikan menengah dan pendidikan khusus, serta daerah kabupaten/kota berwenang mengelola pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan non-formal.

Selain itu Mahkamah juga menjelaskan fakta hukum bahwa DPD tidak mengajukan diri sebagai pihak terkait dalam perkara *a quo*. Padahal, dalam proses pemeriksaan perkara *a quo*, Mahkamah telah mengirimkan salinan permohonan dan perbaikan permohonan melalui Surat Panitera Nomor. Di samping itu, tidak adanya bukti dari pihak-pihak perkara *a quo* yang menunjukkan bahwa DPD berkeberatan karena tidak dilibatkan dalam pembahasan maupun dimintakan pertimbangan dalam proses penyusunan UU 17/2023. Oleh karena itu Mahkamah menyimpulkan bahwa DPD tidak mempersoalkan ketidakterlibatannya dalam pembentukan UU 17/2023. Dengan demikian menurut Mahkamah, rancangan UU 17/2023 yang pembahasannya tidak melibatkan DPD dan tidak juga meminta pertimbangan DPD, menurut Mahkamah tidak membuat UU 17/2023 menjadi cacat formil sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon. Sehingga dalil permohonan *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa UU 17/2023 cacat formil karena perencanaan, pembahasan, dan pembentukannya tidak memenuhi syarat formil adanya keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) dan terjadi tindakan penghambatan partisipasi dalam pembahasan RUU Kesehatan yang menciderai demokrasi konstitusional, setelah Mahkamah secara saksama memeriksa keterangan para pihak di persidangan, keterangan ahli dan saksi baik yang diajukan oleh para Pemohon, pemerintah, maupun Pihak Terkait baik yang didengarkan keterangannya dalam persidangan, maupun yang memberikan keterangan tertulis melalui Kepaniteraan Mahkamah Mahkamah menemukan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon yang merupakan 5 organisasi profesi, dalam pembentukan UU 17/2023 diundang untuk konsultasi publik ataupun *public hearing*;
2. Pembentuk undang-undang telah melakukan kegiatan *public hearing*, *focus group discussion*, dan sosialisasi dalam rangka memenuhi hak untuk didengar (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*); dan hak untuk diberi penjelasan (*right to be explained*) terhadap keterangan atau pendapat ahli serta masyarakat dalam pembentukan undang-undang;
3. Saksi yang diajukan baik oleh para Pemohon, Pemerintah dan Pihak Terkait yang mewakili berbagai organisasi, dalam keterangannya mengakui diundang dalam kegiatan konsultasi publik yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang dan dapat memberikan masukan dan saran terhadap materi muatan rancangan UU Kesehatan;
4. Pemerintah melalui Kementerian Kesehatan telah memberikan akses yang terbuka kepada masyarakat terhadap rancangan undang-undang, naskah akademik, serta

memberikan saluran untuk menyampaikan pendapat masyarakat melalui laman resmi Kementerian Kesehatan yaitu <https://partisipasisehat.kemkes.go.id/> dalam bentuk pengisian form pendapat dan masukan secara daring (*online*).

Terhadap fakta-fakta hukum tersebut menurut Mahkamah, telah ternyata pembentuk undang-undang telah melakukan upaya menjaring keterlibatan masyarakat, bahkan secara aktif mengundang melalui berbagai forum sampai membuat sebuah laman (*website*) yang dapat diakses oleh seluruh masyarakat terutama para pemangku kepentingan yang hendak berpartisipasi tidak hanya dari unsur profesi tenaga medis atau tenaga kesehatan. Artinya, pembentuk undang-undang dapat memilah dan memilih/menyaring seluruh saran dan masukan masyarakat untuk dijadikan bahan dalam mengambil keputusan dan perumusan norma dalam setiap pembentukan undang-undang *in casu* UU *a quo*. Dengan demikian, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon bahwa UU 17/2023 cacat formil sebagai akibat tidak memenuhi syarat adanya partisipasi publik yang bermakna, adalah tidak beralasan menurut hukum.

Terhadap dalil para Pemohon bahwa UU 17/2023 cacat formil karena dalam landasan yuridis tidak mempertimbangkan putusan-putusan Mahkamah dalam Naskah Akademis dan Naskah RUU Kesehatan, sehingga tidak memenuhi ketentuan pembentukan UU menurut UUD 1945, Mahkamah berpendapat jika tidak ada Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan suatu hasil pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 maka tidak perlu konsiderans suatu RUU harus mencantumkan Putusan Mahkamah Konstitusi. Begitu pula halnya dengan RUU Kesehatan yang dibentuk bukan atas dasar adanya Putusan Mahkamah Konstitusi, melainkan berdasarkan pada ketentuan Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (3) UUD 1945, sehingga tidak diperlukan adanya konsiderans yang merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, RUU Kesehatan juga tidak termasuk dalam daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU 12/2011. Oleh karena itu tidak terdapat keharusan untuk mencantumkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam konsideransnya.

Terkait dengan tidak tercantumnya putusan-putusan Mahkamah dalam Naskah Akademik UU 17/2023, Mahkamah merujuk pada keterangan tertulis Dewan Perwakilan Rakyat halaman 27, sebagaimana disampaikan dalam persidangan Mahkamah tanggal 11 Januari 2024 [vide Risalah Sidang Perkara Nomor 130/PUU-XXI/2023], dapat diketahui dan merupakan fakta persidangan bahwa pada Bab III Naskah Akademik RUU Kesehatan telah jelas mengakomodir Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu alasan perlunya dilakukan perubahan undang-undang Kesehatan. Sehingga pembentuk undang-undang telah mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai landasan yuridis dalam proses pembentukan UU 17/2023 meskipun tidak dicantumkan secara eksplisit dalam landasan yuridis RUU Kesehatan.

Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa UU 17/2023 cacat formil karena bentuk dan format UU 17/2023 yang tidak sesuai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, Mahkamah berpendapat Keberadaan RUU Kesehatan dibentuk dengan menggunakan metode omnibus, hal ini berdasarkan pada Pasal 64 ayat (1b) UU 13/2022 yang merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menurut Mahkamah penggunaan metode omnibus tidak bertentangan dengan prosedur formil pembentukan undang-undang karena merupakan pilihan yang sah (*valid*) berlandaskan pada dasar hukum yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 64 ayat (1b) UU 13/2022 dan menjadi pilihan yang strategis karena selain diharapkan dapat mengatasi tumpang tindih peraturan yang terkait dengan bidang kesehatan, juga menjadi instrumen hukum terkini yang diharapkan mampu memberikan landasan hukum yang komprehensif bagi negara cq pemerintah dan *stakeholders* lainnya dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Menurut Mahkamah teknis penyusunan UU 17/2023 telah sesuai dengan Lampiran II UU 12/2011, yang sistematikanya terdiri atas bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, atau butir. Bahkan menurut Mahkamah, struktur dan sistematika UU

17/2023 telah sesuai dengan kaidah pembentukan undang-undang yang baik dengan metode omnibus yang menerapkan struktur penomoran yang sistematis sehingga mudah dibaca dan dipahami oleh pengguna dan pemangku kepentingan UU 17/2023. Dengan demikian, dalil permohonan para Pemohon perihal UU 17/2023 cacat formil karena bentuk dan format yang tidak sesuai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, adalah tidak beralasan menurut hukum

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah telah ternyata proses pembentukan UU 17/2023 secara formil tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, UU 17/2023 tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, dalil-dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

### **PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)**

Terhadap putusan Mahkamah *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari 4 (empat) orang Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Suhartoyo, Hakim Konstitusi Saldi Isra, Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih, dan Hakim Konstitusi Ridwan Mansyur yang menyatakan sebagai berikut:

#### **Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Suhartoyo**

Bahwa berkenaan dengan Putusan Nomor 130/PUU-XXI/2023 *a quo*, Saya Hakim Konstitusi Suhartoyo berkenaan dengan kewenangan Mahkamah, tenggang waktu pengajuan permohonan, dan kedudukan hukum para Pemohon berpendapat bahwa Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, permohonan diajukan masih dalam tenggang waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*, namun saya memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) berkaitan dengan pokok permohonan sepanjang berkaitan dengan keterlibatan DPD yang tidak dimintakan pertimbangan oleh DPR dan Presiden berkaitan dengan aspek pendidikan dengan pertimbangan hukum. Bahwa saya berpendapat bahwa pembentukan UU 17/2023 harus dinyatakan konstitusional secara bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang pada bagian pendidikan harus dimintakan pertimbangan kepada DPD.

#### **Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Saldi Isra**

Bahwa para Pemohon dalam Perkara Nomor 130/PUU-XXI/2023 pada pokoknya mendalilkan pembentukan UU 17/2023 tidak memenuhi tata cara pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945 dan memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan proses pembentukan UU 17/2023 cacat secara formal sehingga bertentangan dengan UUD 1945 dan harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam amar putusan *a quo*, Mahkamah menyatakan menolak permohonan para Pemohon.

Bahwa berkenaan dengan amar Putusan *a quo*, saya, Hakim Konstitusi Saldi Isra memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dengan alasan-alasan yang pada pokoknya Oleh karena telah jelas DPD tidak terlibat dan/atau dilibatkan dalam pembentukan UU 17/2023 berarti sudah cukup untuk menyatakan bahwa terdapat cacat formil dalam pembentukan UU 17/2023. Dengan demikian, saya tidak perlu mempertimbangkan dalil dan bukti para Pemohon yang lain.

#### **Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih**

Bahwa pada pokoknya terdapat dua isu konstitusional dalam pengujian formil UU17/2023, yaitu minimnya partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) dan tidak dilibatkannya DPD dalam proses pembentukan UU 17/2023. Terhadap isu keterlibatan

publik yang bermakna dalam proses pembentukan UU 17/2023, Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih berpendapat sama dengan hakim mayoritas. Namun, terhadap isu kedua, berkenaan dengan tidak dilibatkannya DPD, saya memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

Bahwa oleh karena UU 17/2023 memiliki keterkaitan yang signifikan dengan otonomi daerah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22D UUD 1945, dan UU sektor merupakan instrumen yang menentukan dalam pelaksanaan kebijakan daerah, *in casu* kebijakan kesehatan di daerah yang harus didasarkan pada NSPK maka terhadap tata cara pembentukan UU 17/2023 yang tidak melibatkan DPD, seharusnya Mahkamah menyatakan tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945.

#### **Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Ridwan Mansyur**

Bahwa terhadap Putusan Mahkamah *a quo*, Hakim Konstitusi Ridwan Mansyur memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) perihal pengujian formil Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia 2023 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6887) terhadap Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945 dengan pertimbangan:

Bahwa UU 17/2023 *a quo* dibentuk dengan metode *omnibus law* yang berdampak luas dan strategis, pembentuk undang-undang harus secara cermat memperhatikan keterlibatan DPD dalam tahapan pembahasan rancangan undang-undang *a quo*, dengan setidaknya meminta pertimbangan DPD. Hal ini menjadi penting dalam kerangka politik hukum otonomi daerah, keterlibatan DPD merupakan *balancing* antara kepentingan pusat dan daerah, maka keberadaan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 merupakan klausula yang melindungi kepentingan daerah (*protection clause*). Dengan demikian saya berpendapat, Mahkamah seharusnya menyatakan UU *a quo* tidak memenuhi syarat formil pembentukan undang-undang, sehingga Mahkamah seharusnya mengabulkan permohonan Pemohon.