

JURNAL LAWNESIA

Volume 2 (2), Desember 2023, 392-402
E-ISSN: 2829-7873



LEGAL DEVELOPMENT IN THE FIELD OF HEALTH TRANSFORMATION REVIEWED FROM THE LEGAL REGULATION SYSTEM IN INDONESIA

PEMBANGUNAN HUKUM DI BIDANG TRANSFORMASI KESEHATAN DITINJAU DARI SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Hardiyanto, Ilyas Putra Fatchrurhozi, Wicipto Setiadi

Magister Hukum, Fakultas Hukum
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta
hardiyantoapendi@gmail.com, ilyasfatchrurhozi@gmail.com,
wicptosetiadi@upnvj.ac.id

Abstrak

Kemajuan suatu Negara hendaknya diikuti oleh semakin maju dan berkualitasnya suatu aturan pada Negara tersebut, suatu aturan yang dapat menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakatnya dengan menggunakan tata aturan yang baik juga. Awal pembangunan konsep hukum di bidang kesehatan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran. Kedua instrumen hukum tersebut dinilai masih terdapat banyak kekurangan maupun tumpang tindih kebijakan di bidang kesehatan terlebih dalam pelimpahan kewenangan terhadap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan secara atribusi. Dinamika pembangunan peraturan perundang-undangan dalam mengatasi penguatan sistem kesehatan Nasional secara besar-besaran perlu dilakukan guna transformasi layanan kesehatan yang berkualitas bagi Masyarakat. Melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, konsep transformasi kesehatan tersebut semula ingin diwujudkan oleh Pemerintah, namun sejak adanya Judicial Review Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, hal tersebut tertunda. Hak Prerogatif Presiden sesuai mandat Konstitusi yang mana jika dalam hal ikhwal atau kegentingan yang memaksa dapat dimungkinkan untuk menetapkan suatu Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang. Pemerintah telah

mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat kembali menentukan formulasi pembentukan hukum untuk mewujudkan transformasi kesehatan tersebut melalui Pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan Pengesahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Jurnal ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jurnal ini menghasilkan analisis transformasi pembangunan hukum di bidang kesehatan meliputi transformasi layanan rujukan, sistem ketahanan Nasional, sistem pembiayaan di bidang kesehatan, SDM kesehatan, dan teknologi kesehatan melalui sistem Omnibus. Hal tersebut sejalan dengan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai ketentuan Pasal 64 ayat (1a) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kata Kunci : Pembangunan Hukum, Transformasi Kesehatan, Omnibus.

Abstract

The progress of a country must be followed by quality of a rule in that country, a rule that can adjust to the needs of peoples by using good rule. The beginning of the development of legal concepts in the field of health in Indonesian legislation can be seen in Law Number 29 of 2004 concerning Medical Practice jo. Law Number 20 of 2013 concerning Medical Education. Both of legal instrument are considered to still have many shortcomings and overlapping policies in the health sector, especially in the delegation of authority to Government Agencies and/or Officials by attribution. The dynamics of the development of laws and regulations in overcoming the strengthening of the National health system on a large scale needs to be carried out in order to transform quality health services for the Community. Through Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, the concept of health transformation was originally intended to be realised by the Government, but since the Constitutional Court Judicial Review Number 91/PUU-XVII/2020 against Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, this has been delayed. The President's Prerogative is in accordance with the Constitutional mandate which, in the event of a case or a compelling urgency, it is possible to stipulate a Government Regulation as a substitute for the Law. The government has received approval from the House of Representatives to again determine the formulation of legal formation to realise the health transformation through the Ratification of Law Number 6 of 2023 concerning the Stipulation of Government Regulations in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation and Ratification of Law Number 17 of 2023 concerning Health. This journal uses a normative juridical method with a statutory and conceptual approach. This journal produces an analysis of the transformation of legal development in the health sector including the transformation of referral services, the National resilience system, the financing system in the health sector, health human resources, and health technology through the Omnibus System. This is in line with the mechanism for the formation of laws and regulations in accordance with the provisions of Article 64 paragraph (1a) of Law Number 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation.

Keywords: Legal Development, Health Transformation, Omnibus System.

1. PENDAHULUAN

Kesehatan sebagai wujud pemenuhan hak asasi manusia bagi warga negara Indonesia wajib tertuang dalam bentuk sistem kesehatan yang berfungsi sebagai wadah pemberian berbagai pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat mulai dari penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang menyeluruh oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan masyarakat secara terarah, terpadu dan berkesinambungan, adil dan merata, serta aman, berkualitas, dan terjangkau. *World Health Organization* (WHO) mendefinisikan kesehatan sebagai kondisi yang meliputi fisik, mental dan spiritual dan sosial secara menyeluruh bukan hanya terhindar dari penyakit atau kecacatan¹, sehingga dimungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomi. Kesehatan semua bangsa sangat penting untuk mencapai perdamaian dan keamanan dan tergantung pada kerja sama individu sepenuhnya beserta dengan Negara.

Sistem kesehatan adalah suatu jaringan penyedia pelayanan kesehatan (*supply side*) dan orang-orang yang menggunakan pelayanan tersebut (*demand side*) di setiap wilayah Negara dalam bentuk manusia maupun dalam bentuk material. Dalam definisi yang lebih luas lagi, sistem kesehatan mencakup sektor lain seperti pertanian dan lainnya. Sistem kesehatan sebagai seluruh kegiatan yang mana mempunyai maksud utama untuk meningkatkan dan memelihara kesehatan. Mengingat maksud tersebut, termasuk dalam hal ini tidak saja pelayanan kesehatan formal, tetapi juga yang tidak formal, seperti misalnya pelayanan pengobatan tradisional, promosi kesehatan dan pencegahan penyakit, peningkatan keamanan lingkungan

dan jalan raya, serta pendidikan yang berhubungan dengan kesehatan juga merupakan bagian dari sistem Kesehatan.

Sebagai wujud pemenuhan hak Kesehatan sebagaimana amanat konstitusi pada Pasal 28H ayat (1), oleh karena itu pelaksanaannya harus didukung dengan pembangunan pada seluruh bidang dengan tetap berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara, tidak terkecuali bidang kesehatan karena dirasa sangat berpengaruh dalam mendorong pembangunan nasional. Pembangunan kesehatan pada hakekatnya adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa Indonesia yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis. Pemerintah telah menginisiasi pelaksanaan Pembangunan hukum dalam bentuk transformasi di bidang kesehatan guna pelaksanaan reformasi birokrasi dalam tataran deregulasi kebijakan.

Dari hasil daftar inventarisasi masalah yang diserahkan Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), diketahui jumlah Undang-Undang terkait pelayanan kesehatan yang saat itu masih berlaku dirasa terlalu rigid sehingga perlu untuk dilakukan penyederhanaan guna mendukung pelaksanaan transformasi kesehatan. Dalam proses pembahasan rancangan Undang-Undang, beberapa hal yang perlu diperhatikan:

- a. Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

¹ *Constitution of the World Health Organization* 1946, "Health is a state of complete physical, mental dan social well-being and not merely the absence

of disease or infirmity" WHO. *Constitution of the World Health Organization* 1946. Geneva: s.n, 1946.

- b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) wajib ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. DPD bisa memberikan pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.²

Saat itu dalam perencanaan transformasi kesehatan ini akan dilakukan pencabutan terhadap 10 (sepuluh) aturan yang berbentuk Undang-Undang, menambahkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran dan memperbaiki sebagian norma dalam Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Banyak lapisan masyarakat yang menolak perancangan regulasi guna transformasi kesehatan ini, diantara mereka masih trauma akibat adanya Undang-Undang Cipta Kerja yang dibuat menggunakan mekanisme Omnibus pada awal 2020 yang melewatkan partisipasi publik yang bermakna, pasalnya transformasi kesehatan ini juga menganut sistem omnibus meskipun anatomi draft rancangan Undang-Undang ini lebih mudah dipahami karena penyusunannya tidak bertingkat atau mengandul pasal di dalam pasal seperti yang ada dalam Undang-

Undang Cipta Kerja. Transformasi kesehatan ini memiliki semangat perbaikan pelayanan kesehatan bagi publik menjadi lebih baik.

Sistem pelayanan kesehatan harus diperbaiki secara komprehensif dari hulu ke hilir. Hal itu berangkat dari adanya persoalan ketersediaan (produksi) dan penempatan (distribusi) tenaga kesehatan. Ketersediaan tenaga kesehatan sejatinya harus mencukupi dan harus disebar secara adil ke seluruh wilayah Indonesia yang luas, tidak boleh ada wilayah yang kekurangan dokter, baik dokter umum maupun spesialis. Masyarakat luas diharapkan dapat mengakses layanan kesehatan dengan mudah dan tentu saja dengan biaya murah. Hal ini berkaitan dengan sistem pelayanan kesehatan dan pembiayaan kesehatan. Selain itu, agar tenaga kesehatan mencukupi, tidak boleh ada hambatan untuk masuk ke institusi pendidikan kedokteran/kesehatan. Hal ini terkait dengan sistem pendidikan tenaga kesehatan, termasuk di dalamnya biaya pendidikan dan izin praktik. Biaya administrasi pendidikan kesehatan yang tinggi berpotensi membuat para lulusannya berorientasi pada materi, bukan pelayanan. Hal ini pula yang menyebabkan penempatan tenaga kesehatan tidak merata.

Banyak yang harus dibenahi dengan sistem pendidikan dan pelayanan kesehatan. Oleh sebab itu, pembahasan harus mendengarkan aspirasi dari semua pemangku kepentingan agar tidak ada yang dirugikan dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Sistem *omnibus law* adalah cara yang dapat dilakukan dalam mencari jalan keluar terhadap tumpang tindihnya suatu aturan untuk menjawab persoalan tersebut demi kemajuan bangsa. *Omnibus law* adalah metode dalam

² Wicipto Setiadi, 2022, *Ilmu & Pembentukan Peraturan Perundang-*

Undangan, Jakarta, Damera Press, hlm. 91.

pembuatan regulasi yang menghimpun sejumlah aturan dimana setiap substansi aturan berbeda-beda.

Secara terminologi, *omnibus law* berasal dari bahasa latin yang berarti "untuk semua", sementara dari segi hukum omnibus law adalah satu undang-undang yang mengatur banyak hal atau mencakup banyak atauran di dalamnya. Pada akhirnya sistem omnibus yang dapat mencabut beberapa Undang-Undang

dikhawatirkan akan menimbulkan kekosongan hukum jika dalam perjalanannya terdapat salah cacat materil dengan dikuatkan oleh *Judicial Review* Putusan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan latar belakang pendahuluan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji secara mendalam dengan implikasi transformasi kesehatan yang dikaitkan dengan ilmu hukum perundang-undangan.

2. METODE PENELITIAN

Sifat Penelitian yang dipilih adalah menggunakan sifat penelitian hukum yuridis normatif dimana penelitian hukum dilakukan dengan mengkaji literatur yang tidak terbatas secara tempat dan waktu serta melihat hasil dari penelitian-penelitian hukum sebelumnya juga peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.³ Pendekatan penelitian yang digunakan merupakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu konsep

yang berkaitan mengenai analisis hukum perundang-undangan. Sumber bahan hukum yang digunakan merupakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi Peraturan Perundang-Undangn mengenai kesehatan, dan bahan hukum sekunder meliputi buku teks, publikasi jurnal dan media mengenai pelaksanaan program dan kegiatan sesuai dengan transformasi kesehatan.

3. PEMBAHASAN

A. Kendala Regulasi Sistem Kesehatan ditinjau berdasarkan Hukum Perundang-Undangn

Tumpang tindinya suatu aturan menandakan suatu Negara tidak konsisten dalam penerapan hukum baik secara peraturan ataupun secara pelaksanaannya, Negara mampu dalam membuat suatu aturan tetapi jarang sekali di evaluasi sebua aturan tersebut , sehingan penumpukan dalam atauran menjadi hal yang tidak terhidari, transisi kepemimpinan nasional juga belum mampu untuk menjawab dan meneruskan suatu regulasi yang suda di buat paska bergantinya kepemimpinan nasional,

sehingga ini semua menjadi persoalan yang harus di tanggung di berbagai sektor misalkan Ekonomi, Hukum, Budaya, Pendidikan, kekayaan alam, gas dan minyak, dan Kesehatan. Persoalan tumpang tindih suatu regulasi adalah persoalan yang harus di pecahkan dengan mengacu pada atauran yang ada agar aturan hukum dalam suatu Negara dapat menyesuaikan dengan perkembangan dan mampu menjawab tantangan dunia internasional untuk kemajuan Bangsa dan Negara. Hal ini dapat dijawab dengan perumusan aturan dengan penggabungan suatu aturan yang suda ada atau lebih dikenal dengan metode Omnibus. Meskipun

³ Peter Mahmud Marzuki, 2016, Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, hlm. 33.

banyak menuai pro dan kontra terhadap pembuatan undang-undang cipta kerja dengan tata cara omnibus, Pemerintah Indonesia dan DPR tetap mengesahkan undang-undang No 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Seperti kita ketahui dalam suatu undang-undang tidaklah selalu dapat dibuat secara sempurna pasti akan terdapat kekurangan baik secara substansi materi muatannya dan substansi tata cara pembuatan suatu undang-undangnya. Oleh karena itu penelitian ini akan melihat secara progresif pembuatan suatu aturan undang-undang yang adaptif mengikuti perkembangan yang terjadi di kehidupan masyarakat Indonesia yang bertujuan untuk menggambarkan pola pikir pembentukan suatu aturan undang-undang dengan Sistem Omnibus untuk kepentingan dunia usaha di Indonesia.

Pembangunan hukum 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kesehatan sebagai Hak Asasi Manusia (HAM) harus diwujudkan dalam bentuk pemberian berbagai upaya kesehatan kepada seluruh masyarakat melalui penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang berkualitas dan terjangkau oleh masyarakat.

Dalam menunjang pelaksanaan sistem kesehatan untuk mencapai sistem kesehatan yang optimal, salah satunya bergantung terhadap sumber daya tenaga kesehatan yang kuantitas dan kualitasnya memadai. Ketersediaan tenaga kesehatan Indonesia secara Nasional masih

sangat rendah, lebih rendah dari standar *World Health Organization* (WHO) dan rata-rata di Asia Tenggara. Hanya terdapat 0,62 (nol koma enam puluh dua) dokter per 1.000 (seribu) penduduk dibandingkan dengan 1 (satu) per 1.000 (seribu), sesuai standar WHO. Jumlah dokter spesialis lebih rendah, hanya terdapat 0,12 (nol koma dua belas) dokter spesialis per 1.000 (seribu) penduduk dibandingkan dengan di Asia Tenggara 0,20 (nol koma dua puluh) per 1.000 (seribu) penduduk.⁴

Selanjutnya kembali melihat ke belakang pada saat maraknya penyebaran virus COVID-19 di awal Tahun 2019 yang setelahnya ditetapkan sebagai wabah pandemi. Pada masa transisi tersebut telah terjadi peningkatan total anggaran kesehatan di Tahun 2020 yang sebagian besar diperuntukkan pada penanganan pandemi, sehingga berdampak dengan penurunan anggaran di berbagai program dan kegiatan rutin maupun pengembangan program lainnya, bahkan pada pelayanan esensial lebih terdampak akibat pembatasan sosial serta stigma masyarakat terkait penularan virus. Pengambilan kebijakan berupa pembatasan sosial berskala besar, berdampak pada kegiatan ekspor maupun impor, produksi lokal maupun global. Mengakibatkan kelangkaan dan mahalnya bahan dan barang esensial termasuk obat serta alat pelindung diri yang diperlukan dalam penanganan pandemi maupun program rutin. Ketergantungan yang tinggi pada produksi maupun bahan baku impor untuk kebutuhan esensial memperburuk dampak pandemi terhadap sistem kesehatan.

Pemerintah perlu menginisiasi pembentukan suatu regulasi yang melibatkan pihak swasta dengan memberikan insentif untuk

⁴ <https://www.ombudsman.go.id/news>, Ombudsman RI Serahkan DIM RUU

Kesehatan Kepada Komisi IX DPR RI, 2023, diakses pada 5 Desember 2023.

berinvestasi pada fasilitas dan alat kesehatan, serta tenaganya dalam rangka memperluas ruang fiskal. Perbedaan dalam sistem pelayanan kesehatan yang substansial pada perkembangan pembangunan kesehatan di Indonesia dengan menampilkan kondisi kronik maldistribusi sumber daya kesehatan yang ada sebelum pandemi COVID-19 global ini menghantam Indonesia di awal tahun 2020, sehingga memperburuk dampak pandemi terhadap seluruh komponen sistem kesehatan, termasuk dalam akses pelayanan kesehatan yang berkualitas.

Sistem rujukan, sistem informasi, *surveilans*, dan pemenuhan standar fasilitas kesehatan yang lemah dalam akses pelayanan kesehatan menjadi demikian jelas dan memperburuk kondisi yang ada. Perbedaan geografis, demografis, sosial dan ekonomi, merupakan kondisi rentan bencana hampir pada seluruh area di Indonesia yang berperan memperdalam jarak perbedaan sistem kesehatan yang berdampak luas terhadap akses dan kualitas pelayanan kesehatan yang berujung pada disparitas *output* kesehatan.

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah memiliki peran dalam empat aspek, yaitu pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan. Keempat aspek tersebut dijalankan secara harmonis dan saling mendukung dalam proses pelaksanaan pembangunan. Lebih lanjut, semenjak adanya desentralisasi, pemerintah pusat memiliki peran steering yang cukup besar dibandingkan rowing, yang memiliki arti berupa peran pengaturan, pembinaan, dan pengawasan merupakan porsi terbesar dalam tugas

dan fungsi pemerintah pusat dibandingkan dengan peran pelaksanaan yang merupakan peran terbesar pemerintah daerah.

Selain itu, menyadari bahwa urusan kesehatan merupakan urusan lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan, maka Kementerian Kesehatan sebagai *leading sector* juga memiliki tugas dan fungsi untuk menjamin keseimbangan berbagai pihak yang terlibat, menyusun aturan dan mengevaluasi proses pelaksanaannya melalui peran pengaturan, pembinaan, dan pengawasan. Peraturan perundang-undangan selayaknya dirumuskan dengan jelas, tegas, sinkron, dan konsisten sehingga mudah dipahami dan diimplementasikan. Semakin banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibentuk, dalam perjalanannya ditemukan beberapa peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih yang dalam hal ini mengidentifikasi belum harmonis, efektif dan efisiensinya sebagian peraturan perundang-undangan yang ada.

Penggunaan sistem omnibus dalam penyusunan suatu rancangan peraturan perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan, dengan memuat materi baru, mengubah materi muatan yang mempunyai keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarki sama, dan/atau mencabut peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama untuk kemudian menggabungkan ke dalam satu peraturan perundang-undangan sesuai dengan asas yang akan dimasukkan ke dalam Undang-Undang Kesehatan yang baru.⁵

Materi muatan yang diatur dalam transformasi peraturan perundang-

⁵ BPHN, 2011, *Kompendium Hukum Kesehatan*. Jakarta: Puslitbangsiskumnas, hlm. 53.

undangan di bidang kesehatan dengan menggunakan sistem omnibus hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut peraturan perundang-undangan tersebut. Sistem Omnibus di bidang kesehatan telah dicantumkan sejak tahap perencanaan dalam dokumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang untuk kemudian digunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan atau biasa disebut Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. Dengan diterapkan sistem omnibus memberikan pedoman yang pasti, baku, dan standar sehingga mengikat semua Lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan sistem omnibus dapat menggunakan nama baru yang tidak sama dengan nama Peraturan Perundang-Undang yang diubah atau dicabut yang dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa, tetapi secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan tersebut.

B. Pembangunan Transformasi Hukum Kesehatan Melalui Metode Omnibus

Dalam Ilmu Perundang-undangan tentunya akan mempelajari mengenai peraturan Perundang-undangan. Istilah 'Peraturan Perundang-Undang' digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah tersebut berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*, namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya istilah

"Perundang-Undang" saja yang digunakan. Penggunaan istilah "Peraturan Perundang-Undang" lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan hukum, namun dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah Perundang-Undang, misalnya dalam menyebut Teori Perundang-Undang, Dasar-Dasar Perundang-Undang, dan sebagainya.⁶ Selain itu Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan Perundang-Undang memiliki peranan yang makin besar dari hari ke hari, khususnya di Indonesia disebabkan oleh hal-hal berikut:

a. Peraturan Perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenal (teridentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya;

b. Peraturan Perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali;

c. Struktur dan sistematika peraturan Perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya;

d. Pembentukan dan pengembangan peraturan Perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.⁷

Adapun gambaran umum definisi Perundang-Undang menurut Bagir Manan yakni:

⁶ H. Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indoneisa*, Bandung, PT. Mandar Maju, hlm. 17.

⁷ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Ind. Hill, co. 1992, hlm. 8.

” Peraturan Perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum ... merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.”

Selanjutnya, P.J.P. Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederland*⁸, mengartikan Peraturan Perundang-Undangan dalam arti materil dan formil. Peraturan Perundang-Undangan Materil diartikan sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Sedangkan Peraturan Perundang-undangan dalam arti formil diartikan sebagai keputusan tertulis sebagai hasil kerja sama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.⁹ Peraturan Perundang-Undangan adalah perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka Peraturan Perundang-Undangan merupakan hukum tertinggi dan merupakan salah satu sumber hukum di Indonesia.¹⁰ Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa di luar peraturan Perundang-undangan tidak ada sumber hukum yang lain. Definisi tersebutlah yang

dirujuk oleh Bagir Manan dalam memberikan penjelasan mengenai Peraturan-undangan sebagaimana dijelaskan di atas.

Dalam hal ini penulis akan mengambil beberapa transformasi peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan yang menjadi dasar materi muatan dalam Undang-Undang Kesehatan berdasarkan sistem omnibus. Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang Nomor 6 2023 tentang Cipta Kerja masih mencantumkan pengaturan terkait norma Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit (UU Rumah Sakit), Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan), dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan (UU Nakes).

Dalam lingkup UU Rumah Sakit, Pendanaan atas Rumah Sakit bersumber dari penerimaan Rumah Sakit, Pemerintah Daerah, subsidi Pemerintah Daerah atau sumber lain yang tidak mengikat. Pencatatan dan Pelaporan wajib dilaksanakan oleh Rumah Sakit atas semua kegiatan penyelenggaraan Rumah Sakit dalam bentuk Sistem Informasi Manajemen Rumah Sakit atas wabah atau penyakit tertentu yang dapat menimbulkan wabah dan pasien penderita ketergantungan narkotika dan/atau psikotropika. Pembinaan dan Pengawasan dilaksanakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atas Rumah Sakit yang melibatkan organisasi profesi, asosiasi perumhaskitan, dan organisasi kemasyarakatan lain dalam rangka

⁸ Bagir Manan, 1994, *Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta, Makalah Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/ LPND dalam Pembangunan Hukum, hlm. 3.

⁹ Wicipto Setiadi, 2023, *Bahan Ajar Kuliah Magister Hukum Kenegaraan Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta*, Jakarta, Slide Pertemuan Ke-2.

¹⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, PT. Alumni, hlm. 248.

pemenuhan kebutuhan pelayanan kesehatan yang terjangkau oleh masyarakat, meningkatkan mutu pelayanan kesehatan, menjamin keselamatan pasien, mengembangkan jangkauan pelayanan, dan peningkatan kemampuan kemandirian Rumah Sakit.

Penyelenggaraan Rumah Sakit dalam UU Rumah Sakit yang akan diakomodir dalam sistem omnibus tetap wajib berasaskan Pancasila dan didasarkan kepada Nilai Kemanusiaan, Etika, Profesionalitas, Manfaat, Keadilan, Persamaan Hak, Anti Diskriminasi, Pemerataan, Perlindungan, dan Keselamatan Pasien, Serta Mempunyai Fungsi Sosial dalam hal ini berarti untuk mempermudah akses masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kesehatan dan diharapkan mampu memberikan perlindungan terhadap keselamatan pasien, masyarakat, lingkungan rumah sakit, dan sumber daya manusia di rumah sakit; meningkatkan mutu dan mempertahankan standar pelayanan rumah sakit. Selain itu juga diharapkan mampu memberikan kepastian hukum kepada pasien, masyarakat, sumber daya manusia rumah sakit, dan Rumah Sakit.

Ketentuan lingkup UU Nakes yang akan dilakukan transformasi kesehatan melalui mekanisme omnibus, kembali memerlukan norma untuk meningkatkan Mutu Tenaga Kesehatan nantinya guna mendukung tercapainya sasaran *Sustainable Development Goals* (SDGs) dan suksesnya pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Undang-Undang mengatur ketentuan Pengawasan Mutu Tenaga Kesehatan dilakukan untuk memenuhi hak dan kebutuhan kesehatan setiap individu dan masyarakat, untuk pemerataan pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat, dan untuk memberikan perlindungan serta kepastian hukum kepada tenaga kesehatan dan masyarakat selaku penerima upaya

pelayanan kesehatan. Selain itu diharapkan bagi setiap tenaga kesehatan yang menjalankan praktik wajib memiliki Surat Tanda Registrasi (STR), sedangkan salah satu persyaratan untuk mendapatkan STR yaitu memiliki sertifikat kompetensi atau sertifikat profesi yang diperoleh dari program *internship*. Sertifikat kompetensi diterbitkan bagi mahasiswa pendidikan vokasi yang lulus uji kompetensi sedangkan sertifikat profesi diterbitkan bagi mahasiswa pendidikan profesi yang lulus uji kompetensi.

Sedangkan dalam UU Kesehatan diperlukan pembinaan dan pengawasan pemanfaatan Sumber Daya di Bidang Kesehatan, yang meliputi tenaga kesehatan, fasilitas pelayanan kesehatan, perbekalan kesehatan, teknologi dan produk teknologi. Dalam perwujudan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi masyarakat dengan penyelenggaraan upaya kesehatan yang terpadu dan menyeluruh dalam bentuk upaya perseorangan dan upaya kesehatan masyarakat yang diselenggarakan dengan pendekatan promotive, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang dilaksanakan secara terpadu menyeluruh dan berkesinambungan. Penyelenggaraan upaya kesehatan yang meliputi pelayanan kesehatan (pemberian pelayanan, perlindungan pasien), pelayanan kesehatan tradisional, peningkatan kesehatan dan pencegahan penyakit, penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan, kesehatan reproduksi, keluarga berencana, kesehatan sekolah, kesehatan olahraga, pelayanan kesehatan pada bencana, pelayanan darah, kesehatan gigi dan mulut, Penanggulangan Gangguan Penglihatan, Gangguan Pendengaran, Kesehatan Matra, Pengamanan dan Penggunaan Sediaan Farmasi dan Alat Kesehatan, Pengamanan Makanan dan Minuman, Pengamanan Zat Adiktif, Bedah Mayat.

4. PENUTUP

Persoalan tumpang tindih suatu regulasi adalah persoalan yang harus di pecahkan dengan mengacu pada atauran yang ada agar aturan hukum dalam suatu Negara dapat menyesuaikan dengan perkembangan dan mampu menjawab tantangan dunia internasional untuk kemajuan bangsa dan Negara. Seperti kita ketahui dalam suatu undang-undang tidaklah selalu dapat dibuat secara sempurna pasti akan terdapat kekurangan baik secara substansi materi muatannya dan substansi tata cara pembuatan suatu undang-undang. Oleh karena itu penelitian ini akan melihat secara progresif

pembuatan suatu aturan undang-undang yang adaptif mengikuti perkembangan yang terjadi di kehidupan masyarakat Indonesia yang bertujuan untuk menggambarkan pola pikir pembentukan suatu aturan undang-undang dengan Sistem Omnibus untuk kepentingan dunia usaha di Indonesia. Hal tersebut sejalan dengan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai ketentuan Pasal 64 ayat (1a) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

5. DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011, *Kompendium Hukum Kesehatan*, Jakarta, Puslitbangsiskumnas;

Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, Jakarta, Ind. Hill. Co;

H. Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indoneisa*, Bandung, PT. Mandar Maju;

Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup;

Wicipto Setiadi, 2022, *Ilmu & Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Jakarta, Damera Press;

B. INTERNET

<https://www.ombudsman.go.id/news/Ombudsman-RI-Serahkan-DIM-RUU-Kesehatan-Kepada-Komisi-IX-DPR-RI-2023>;

C. LAIN-LAIN

Bagir Manan, 1994, *Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta, Makalah Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum;

Constitution of the World Health Organization 1946, "Health is a state of complete physical, mental dan social well-being and not merely the absence of disease or infirmity" WHO. *Constitution of the World Health Organization* 1946. Geneva: s.n, 1946;

Wicipto Setiadi, 2023, *Bahan Ajar Kuliah Magister Hukum Kenegaraan Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta*, Jakarta, Slide Pertemuan Ke-2.