

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan membawa perubahan mendasar pada tata kelola profesi kesehatan di Indonesia, termasuk profesi dokter gigi. Undang-undang ini tidak hanya menggantikan sejumlah regulasi sebelumnya, tetapi juga memperkenalkan susunan kelembagaan yang baru pada sistem pembinaan, registrasi, sertifikasi, dan pengawasan tenaga kesehatan<sup>1</sup>. Salah satu aspek yang paling berdampak adalah munculnya potensi dualisme kewenangan pada pengawasan kode etik profesi setelah kehadiran Konsil Kesehatan Indonesia sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan formal pada pembinaan dan pengawasan tenaga kesehatan, serta Majelis Disiplin Profesi sebagai organ yang berwenang menindak dugaan pelanggaran disiplin.<sup>2</sup> Kondisi ini menciptakan tantangan baru bagi profesi dokter gigi yang selama lebih dari tujuh dekade telah dibina oleh Persatuan Dokter Gigi Indonesia, sebuah organisasi profesi yang berperan besar pada menyusun, menegakkan, dan menjaga kode etik kedokteran gigi.

---

<sup>1</sup> Rospita Adelina Siregar et al., "Majelis Disiplin Profesi Sebagai Primum Remedium Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan," *Jurnal Hukum To-Ra : Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 10, no. 3 (2024): hlm. 492. <https://doi.org/10.55809/tora.v10i3.384>.

<sup>2</sup> Muh Endriya Susila, "Medical Law in Indonesia: Its History And Development," *Jurnal Hukum PRIORIS* 5, no. 1 (2015). hlm. 65, <https://doi.org/10.25105/prio.v5i1.398>.

Secara historis, (PDGI) Persatuan Dokter Gigi Indonesia berdiri pada 22 Januari 1950 sebagai wadah tunggal profesi yang menghimpun para dokter gigi di Indonesia. PDGI memainkan peran yang sangat penting pada membangun identitas dan etos profesi dokter gigi setelah Indonesia merdeka.<sup>3</sup> Sejak awal pendiriannya, PDGI mengemban mandat untuk menjaga martabat profesi, meningkatkan mutu pelayanan, memfasilitasi pendidikan berkelanjutan, serta menegakkan kode etik yang menjadi pijakan moral bagi seluruh anggotanya. Kode Etik Kedokteran Gigi Indonesia yang disusun PDGI menjadi fondasi utama pada pengaturan perilaku dan tanggung jawab profesional dokter gigi di seluruh tanah air.<sup>4</sup> Praktiknya, PDGI juga membentuk mekanisme internal untuk menangani pelanggaran etik, memberikan pembinaan moral, serta melakukan tindakan korektif berbasis kolegialitas dan kehormatan profesi. Posisi PDGI pada menjalankan fungsi ini didukung oleh kerangka hukum lama, termasuk Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, di mana organisasi profesi diberi ruang luas untuk mengatur dan membina anggotanya pada hal etik dan keprofesian.<sup>5</sup> Perbedaan standar penilaian antara etik dan disiplin terletak pada dasar normatif dan parameter evaluasinya. Persatuan Dokter Gigi Indonesia mendasarkan penilaian etik pada kode etik profesi yang menekankan nilai moral, kepatutan, dan kehormatan profesi, sehingga penilaian

---

<sup>3</sup> Muh Endriya Susila, "Medical Law in Indonesia: Its History And Development," *Jurnal Hukum PRIORIS* 5, no. 1 (2015). hlm. 65, <https://doi.org/10.25105/prio.v5i1.398>.

<sup>4</sup> Ade Febriani et al., *Buku Ajar Etika Dan Hukum Kebidanan*, Tahta Media Group, 2024. hlm. 65-70 <http://tahtamedia.co.id/index.php/issj/article/download/571/570>.

<sup>5</sup> Herniwati., "Hukum Kesehatan," *Lembaga Penerbit Kampus IAIN Palopo* 20, no. 4 (2018): 548, <https://fkm.umj.ac.id/wp-content/uploads/2020/02/Materi-Pertautan-Norma-Hukum-Etika.pdf>.

tersebut bersifat normatif dan kontekstual terhadap perilaku individu pada relasi profesional. Sebaliknya, Konsil Kesehatan Indonesia mendasarkan penilaian disiplin pada standar profesi, standar pelayanan, dan ketentuan hukum yang berlaku sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, sehingga penilaian tersebut bersifat objektif, terukur, dan berorientasi pada kepatuhan terhadap prosedur serta kompetensi praktik. Dengan demikian, penilaian etik menilai kepantasan moral suatu tindakan, sedangkan penilaian disiplin menilai kepatuhan terhadap standar hukum dan profesional.<sup>6</sup>

Isu double sanction atau ne bis in idem muncul ketika satu perbuatan dokter gigi diproses dan dijatuhi sanksi secara paralel oleh Persatuan Dokter Gigi Indonesia pada ranah etik dan oleh Konsil Kesehatan Indonesia pada ranah disiplin berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.<sup>7</sup> Secara teoritis etik dan disiplin berada pada domain yang berbeda, kedua domain tersebut pada praktik sering beririsan sehingga berpotensi menghasilkan dua jenis sanksi atas satu peristiwa yang sama. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan terhadap asas ne bis in idem yang melarang seseorang dijatuhi sanksi dua kali atas perbuatan yang sama serta berimplikasi pada ketidakpastian hukum dan perlindungan hak bagi tenaga kesehatan apabila tidak terdapat mekanisme koordinasi dan batasan kewenangan yang jelas antara Persatuan Dokter Gigi Indonesia dan Konsil Kesehatan Indonesia.

---

<sup>6</sup> Sudarmanto, A. M., Nurmardiansyah, E., Nugroho, H. P., & Siregar, R. A. (2024). Hubungan penegakan disiplin profesi dengan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Negara Hukum.

<sup>7</sup> Konsil Kesehatan Indonesia. (2023). Profil Konsil Kesehatan Indonesia dan Majelis Disiplin Profesi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 mengubah lanskap ini secara signifikan. Kerangka hukum baru tersebut, negara melalui Konsil Kesehatan Indonesia (KKI) diberikan kewenangan yang lebih komprehensif terkait pembinaan, registrasi tenaga kesehatan, serta pengawasan disiplin profesi.<sup>8</sup> KKI membawahi Majelis Disiplin Profesi (MDP), yang diberi tugas untuk menerima pengaduan, memeriksa dugaan pelanggaran disiplin, hingga menjatuhkan sanksi disiplin yang dapat berdampak langsung pada status registrasi dan izin praktik tenaga kesehatan, termasuk dokter gigi. Kedudukan MDP sebagai organ resmi negara ini dipertegas lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Kesehatan serta Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 12 Tahun 2024 yang mengatur mekanisme seleksi, tata kerja, dan kewenangan KKI, kolegium, dan majelis disiplin<sup>9</sup>. Undang-Undang Kesehatan serta Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 12 Tahun 2024 yang mengatur mekanisme seleksi, tata kerja, dan kewenangan KKI, kolegium, dan majelis disiplin. Ketidakjelasan finalitas putusan terjadi karena Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan tidak mengatur secara tegas kewenangan akhir antara Persatuan Dokter Gigi Indonesia dan Konsil Kesehatan Indonesia pada menangani pelanggaran etik dan disiplin, sehingga kondisi tersebut berpotensi menimbulkan perbedaan putusan dan ketidakpastian hukum. Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

---

<sup>8</sup> Alif Muhammad Sudarmanto et al., "Comparison of Regulations on Medical Professional Discipline Enforcement Institutions between the United States, the United Kingdom, Singapore and Indonesia," *Media Iuris* 8, no. 1 (2025) hlm. 1–26, <https://doi.org/10.20473/mi.v8i1.62951>.

<sup>9</sup> Muh Endriya Susila, "Medical Law in Indonesia: Its History And Development," *Jurnal Hukum PRIORIS* 5, no. 1 (2015). hlm. 65, <https://doi.org/10.25105/prio.v5i1.398>.

menunjukkan pergeseran dari otonomi profesi menuju kontrol negara, di mana sebelumnya organisasi profesi seperti Persatuan Dokter Gigi Indonesia memiliki peran dominan pada pengaturan, pembinaan, dan pengawasan profesi, sedangkan saat ini negara memusatkan kewenangan tersebut melalui Konsil Kesehatan Indonesia. Negara mengambil alih fungsi strategis seperti registrasi, standardisasi, dan penegakan disiplin, sementara organisasi profesi direposisi terutama pada aspek etik dan pengembangan profesi, sehingga kondisi tersebut mencerminkan model regulasi yang lebih sentralistik dengan penguatan kontrol pemerintah terhadap praktik tenaga kesehatan.

Perubahan tersebut menimbulkan persoalan penting pada bidang hukum dan profesi, karena di satu sisi undang-undang tetap mengakui bahwa tenaga kesehatan wajib mematuhi kode etik yang disusun organisasi profesi, sementara di sisi lain penegakan atas pelanggaran disiplin berada pada yurisdiksi Majelis Disiplin Profesi. Kenyataannya, batas antara etik dan disiplin pada praktik profesi kedokteran gigi tidak selalu jelas.<sup>10</sup> Kasus yang bermula dari pelanggaran etik misalnya perilaku tidak profesional, ketidaksopanan terhadap pasien, atau pelanggaran kerahasiaan sering kali juga dapat dikategorikan sebagai pelanggaran disiplin yang berdampak pada keamanan dan keselamatan pasien. Oleh karena itu, tanpa mekanisme koordinasi yang mapan antara PDGI dan MDP, terdapat kemungkinan terjadinya tumpang tindih kewenangan, pemeriksaan ganda, bahkan potensi double jeopardy

---

<sup>10</sup> Pena Justisia et al., "Review of the Protection of the Rights of Patients and Medical Personnel" 24, no. 2 (2025): 27.

bagi dokter gigi yang dilaporkan. Ketidakjelasan hubungan antara keputusan etik PDGI dan keputusan disiplin MDP menimbulkan pertanyaan tentang finalitas, otoritas, serta kepastian hukum pada penegakan norma profesi.<sup>11</sup> Tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai hubungan kelembagaan antara Persatuan Dokter Gigi Indonesia dan Konsil Kesehatan Indonesia pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menimbulkan kekosongan norma terkait koordinasi, pembagian kewenangan, dan mekanisme penyelesaian sengketa antar lembaga. Undang-undang tersebut tidak mengatur secara eksplisit pola hubungan hierarkis maupun fungsional antara organisasi profesi dan lembaga negara, sehingga kedua lembaga menjalankan kewenangannya secara paralel. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan tumpang tindih fungsi, konflik kewenangan, serta ketidakpastian pada pelaksanaan pengawasan etik dan disiplin profesi tenaga kesehatan.

Selanjutnya tingkat praktis, potensi dualisme kewenangan dapat menimbulkan kesulitan bagi dokter gigi pada mengetahui prosedur mana yang harus mereka ikuti jika dihadapkan pada pengaduan masyarakat. Jika laporan dapat langsung masuk ke Majelis Disiplin Profesi tanpa melalui mekanisme etik PDGI, maka fungsi organisasi profesi pada pembinaan moral dapat terpinggirkan.<sup>12</sup> Sebaliknya, jika PDGI menjatuhkan sanksi etik tanpa diikuti mekanisme koordinasi dengan MDP, maka

---

<sup>11</sup> Gunawan Widjaja, *Transformasi Penegakan Disiplin Profesi Medis: Dari Mkdki Ke Majelis Disiplin Profesi Sebagai Screening System Dugaan Malpraktik*, Journal of Community Dedication Vol. 4 No. 4, 2025, hlm. 143.

<sup>12</sup> Sudarmanto et al, *Majelis Disiplin Profesi Sebagai Primum Remedium Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan*, Jurnal Hukum to-ra, Vol. 10 no. 3, 2024, hlm. 91.

sanksi tersebut tidak memiliki konsekuensi administratif yang signifikan, sehingga keberadaannya dapat dipandang kurang efektif oleh masyarakat yang menginginkan mekanisme akuntabilitas formal. Selain itu, tanpa adanya aturan yang jelas mengenai alur penanganan kasus, dokter gigi dapat menghadapi ketidakpastian apakah putusan etik PDGI akan mempengaruhi penilaian MDP, atau apakah MDP dapat membatalkan atau mengabaikan putusan PDGI. Ketidakpastian ini tidak hanya merugikan tenaga kesehatan, tetapi juga dapat mengurangi kepercayaan publik terhadap mekanisme pengawasan profesi secara keseluruhan. Potensi overlap penanganan kasus antara Persatuan Dokter Gigi Indonesia dan Konsil Kesehatan Indonesia muncul ketika satu perbuatan dokter gigi secara bersamaan dikualifikasikan sebagai pelanggaran etik dan pelanggaran disiplin<sup>13</sup>. Praktik, Persatuan Dokter Gigi Indonesia memproses tindakan seperti malpraktik ringan, pelanggaran komunikasi terapeutik, atau ketidakpatuhan terhadap standar pelayanan melalui mekanisme etik, sementara Konsil Kesehatan Indonesia secara bersamaan memproses tindakan tersebut melalui mekanisme disiplin berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Ketiadaan batas yang tegas mengenai objek, prosedur, dan kewenangan akhir pada penanganan kasus tersebut berpotensi menimbulkan duplikasi pemeriksaan, perbedaan putusan, serta ketidakpastian hukum bagi tenaga kesehatan<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Muh Endriya Susila, "Medical Law in Indonesia: Its History And Development," *Jurnal Hukum PRIORIS* 5, no. 1 (2015). hlm. 65, <https://doi.org/10.25105/prio.v5i1.398>.

<sup>14</sup> Gunawan Widjaja, *Transformasi Penegakan Disiplin Profesi Medis: Dari Mkdki Ke Majelis Disiplin Profesi Sebagai Screening System Dugaan Malpraktik*, *Journal of Community Dedication* Vol. 4 No. 4, 2025, hlm. 149-160.

Dualisme kewenangan pada pengawasan kode etik profesi dokter gigi pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan muncul akibat tumpang tindih peran antara Persatuan Dokter Gigi Indonesia dan Konsil Kesehatan Indonesia<sup>15</sup>. Sebelum berlakunya undang-undang tersebut, organisasi profesi seperti Persatuan Dokter Gigi Indonesia memiliki kewenangan dominan pada pembinaan dan penegakan kode etik melalui majelis etik internal.<sup>16</sup> Namun, setelah berlakunya regulasi baru, negara melalui Konsil Kesehatan Indonesia memperoleh kewenangan yang lebih luas pada registrasi, standarisasi, serta pengawasan praktik tenaga kesehatan, termasuk aspek etika profesi<sup>17</sup>. Kondisi ini menimbulkan ambiguitas karena Persatuan Dokter Gigi Indonesia tetap menjalankan fungsi etik profesi berdasarkan otonomi organisasi, sementara Konsil Kesehatan Indonesia secara normatif juga berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perilaku profesional tenaga kesehatan<sup>18</sup>. Akibatnya, kondisi tersebut menimbulkan potensi tumpang tindih pada mekanisme penegakan kode etik, baik pada hal pemeriksaan pelanggaran, pemberian sanksi, maupun legitimasi keputusan, sehingga pada

---

<sup>15</sup> Fauzi Rahman, Margaretha, dan Asep Sapsudin, "Legal Issues in Limiting Authority of Health Professional Organizations After Indonesia's 2023 Health Law Enactment," *Research Horizon*, Vol. 5, No. 4, 2025, hlm. 1503-1504.

<sup>16</sup> Sulaksono, Budi Pramono, dan Charissa Roderica Hoediono, "Reformulasi Kedudukan Organisasi Profesi Persatuan Dokter Gigi Indonesia dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan," *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah*, Vol. 2, No. 3, Maret 2025, hlm. 1677-1690.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Rahman, Margaretha, dan Sapsudin, *op.cit.*, hlm. 1504-1505.



akhirnya berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta konflik kewenangan antar lembaga<sup>19</sup>.

Lebih lanjut, isu otonomi profesi menjadi titik penting pada diskursus akademik. Profesi kedokteran gigi merupakan profesi yang sangat bergantung pada keahlian ilmiah, pertimbangan moral, serta nilai-nilai etik yang dibangun dari pengetahuan dan tradisi profesi itu sendiri<sup>20</sup>. Selama puluhan tahun, PDGI menjalankan fungsi self-regulation yang dianggap sebagai pilar fundamental pada menjaga standar profesi secara kolektif<sup>21</sup>. Model ini memungkinkan profesi mengatur dirinya sendiri berdasarkan keunikan ilmu kedokteran gigi dan nilai-nilai internal yang tidak selalu dapat dipahami sepenuhnya oleh regulator eksternal<sup>22</sup>. Dengan beralihnya sebagian kewenangan pengawasan ke negara, muncul kekhawatiran bahwa negara dapat mengambil peran yang terlalu dominan dan mengurangi otonomi profesi<sup>23</sup>. Hal ini tentu memiliki implikasi terhadap identitas profesional dokter gigi dan kemampuan profesi untuk mengembangkan standar etik dan disiplin berdasarkan dinamika keilmuan dan praktik klinis. Ketidakpastian hukum antara Persatuan Dokter

<sup>19</sup> Sulaksono, Pramono, dan Hoediono, op.cit. Lihat juga putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dikutip dalam "Pasca Putusan MK, Bisakah PDGI Menjadi Wadah Tunggal Dokter Gigi?", *Dentamedia*, 30 Januari 2026, yang menyatakan bahwa fragmentasi organisasi profesi "menyulitkan proses koordinasi termasuk pengawasannya termasuk menyulitkan penerapan etika dan disiplin profesi.

<sup>20</sup> Indra Triana, Yeni Triana, dan Lilia Sarifatamin Damanik, "Kewenangan Dokter Gigi Umum Atas Tindakan Medis Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan," *Jurnal Kesehatan Tambusai*, Vol. 5, No. 1, Maret 2024.

<sup>21</sup> Rahman, Margaretha, dan Sapsudin, op.cit., hlm. 1503, mengutip Kesuma (2024) yang menekankan pentingnya organisasi profesi dalam menjaga standar kompetensi dan kinerja profesional.

<sup>22</sup> Sulaksono, Pramono, dan Hoediono, op.cit.

<sup>23</sup> Rahman, Margaretha, dan Sapsudin, op.cit., hlm. 1504, yang menyatakan bahwa "by shifting control to the Ministry of Health, the risk of political interference and bureaucratic inefficiency may increase, undermining the independent regulatory mechanisms previously sustained by these professional organizations."

Gigi Indonesia dan Konsil Kesehatan Indonesia pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menyebabkan dokter gigi berpotensi menghadapi pemeriksaan ganda, perbedaan sanksi, dan ketidakjelasan status hukum pada menjalankan praktik profesional.<sup>24</sup>

Negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin perlindungan pasien dan keselamatan publik. Penegakan disiplin oleh lembaga negara dianggap memberikan legitimasi dan mekanisme akuntabilitas yang lebih kuat, terutama pada kasus-kasus yang berdampak langsung pada keselamatan pasien.<sup>25</sup> Karena itu, keberadaan MDP dapat dilihat sebagai upaya untuk menyeimbangkan kepentingan profesi dan kepentingan publik. Namun, keberhasilan sistem ini sangat bergantung pada harmonisasi antara mekanisme etik organisasi profesi dan mekanisme disiplin negara. Harmonisasi inilah yang pada praktiknya masih belum sepenuhnya jelas.

Secara normatif, dasar hukum yang menjadi pijakan kajian ini meliputi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024, dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 12 Tahun 2024, serta dokumen internal PDGI seperti Kode Etik Kedokteran Gigi dan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga PDGI. Keseluruhan regulasi ini membentuk kerangka hukum baru yang perlu dianalisis secara menyeluruh untuk memahami bagaimana relasi kewenangan antara organisasi profesi dan negara dibangun.

---

<sup>24</sup> Konsil Kesehatan Indonesia. (2023). Profil Konsil Kesehatan Indonesia dan Majelis Disiplin Profesi.

<sup>25</sup> Darma, *Health Criminal Law as an Instrument to Protect Human Rights: A Comparative Study of Indonesia and Algeria*, Jurnal Suara Hukum, Vol. 7 No. 1, 2025, hlm. 68-97.

Tumpang tindih kewenangan antara Persatuan Dokter Gigi Indonesia dan Konsil Kesehatan Indonesia pada kerangka Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk melakukan harmonisasi regulasi, khususnya pada memperjelas batas kewenangan etik dan disiplin, mekanisme koordinasi antar lembaga, serta penentuan finalitas putusan. Harmonisasi regulasi tersebut diperlukan untuk mencegah konflik kewenangan, menghindari duplikasi proses dan sanksi, serta menjamin kepastian hukum dan perlindungan bagi tenaga kesehatan pada menjalankan praktik profesional.

Secara substantif, Persatuan Dokter Gigi Indonesia menjalankan kewenangan etik yang berfokus pada norma moral profesi yang bersumber dari kode etik kedokteran gigi, mengatur perilaku ideal dokter gigi, serta menegakkan norma tersebut melalui mekanisme internal organisasi dengan sanksi moral-administratif sebagai bentuk self-regulation untuk menjaga martabat profesi. Sebaliknya, negara melalui Konsil Kesehatan Indonesia, khususnya Majelis Disiplin Profesi, menjalankan kewenangan disiplin dengan menilai kepatuhan terhadap standar profesi dan pelayanan berdasarkan norma hukum serta menjatuhkan sanksi yang lebih tegas, seperti pembatasan hingga pencabutan izin praktik. Perbedaan antara kewenangan etik dan disiplin terletak pada sumber norma, lembaga penegak, dan jenis sanksi, di mana kewenangan etik bersumber dari norma profesi dan ditegakkan oleh Persatuan Dokter Gigi Indonesia, sedangkan kewenangan disiplin bersumber dari norma hukum dan ditegakkan oleh Konsil Kesehatan Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menegaskan pemisahan sekaligus membuka ruang

keterkaitan antara keduanya, sehingga pada praktik kondisi tersebut masih berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara pelanggaran etik dan disiplin.<sup>26</sup>

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan telah merestrukturisasi kewenangan pada sistem kesehatan dan mencabut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, undang-undang tersebut tidak menghapus secara eksplisit kewenangan Persatuan Dokter Gigi Indonesia, melainkan hanya mereposisi fungsinya. Persatuan Dokter Gigi Indonesia tetap memiliki legitimasi pada ranah etik profesi, termasuk pada penyusunan dan penegakan kode etik, pembinaan anggota, serta penjagaan standar moral dan kehormatan profesi sebagai bentuk self-regulation.<sup>27</sup> Ketiadaan norma yang secara tegas mencabut atau mengalihkan kewenangan etik tersebut menunjukkan bahwa undang-undang masih mengakui organisasi profesi sebagai aktor penting pada sistem profesi kesehatan, meskipun negara memusatkan kewenangan yang bersifat regulatif dan disipliner melalui Konsil Kesehatan Indonesia. Dengan demikian, kewenangan Persatuan Dokter Gigi Indonesia tetap eksis secara normatif, tetapi terbatas pada aspek etik dan pembinaan profesional, sehingga kondisi ini berpotensi menimbulkan persinggungan kewenangan dengan negara apabila batas antara etik dan disiplin tidak dirumuskan secara tegas.

---

<sup>26</sup> Abdullah, M., & Binarsa, D. B. (2024). Etika profesi dan aspek pidana dalam pelayanan kesehatan: Harmonisasi menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

<sup>27</sup> Sudarmanto, A. M. (2024). Pengaturan etik dan disiplin profesi tenaga medis di Indonesia pasca pengesahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Universitas Katolik Soegijapranata.

Perubahan hukum pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran menandai pergeseran paradigma pengaturan tenaga medis dari model berbasis profesi menuju model berbasis negara yang lebih terintegrasi. Rezim lama, pengaturan praktik kedokteran, termasuk registrasi, pembinaan, dan penegakan disiplin, lebih banyak melibatkan organisasi profesi dan konsil yang berdiri relatif independen. Melalui Undang-Undang 17/2023, negara mengonsolidasikan kewenangan tersebut pada satu kerangka sistem kesehatan nasional dengan memperkuat peran Konsil Kesehatan Indonesia, khususnya pada registrasi tenaga kesehatan, standardisasi kompetensi, serta pengawasan praktik dan disiplin. Perubahan ini mengurangi dominasi organisasi profesi pada aspek regulatif, tetapi tetap mempertahankan peran organisasi profesi pada pembinaan etik dan pengembangan profesi, sehingga struktur kewenangan menjadi lebih sentralistik dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih antara fungsi etik dan disiplin pada implementasinya.

*Research gap* penelitian mengenai pengawasan kode etik profesi dokter gigi di Indonesia pada umumnya masih berfokus pada rezim sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023, yaitu ketika kewenangan etika dan disiplin lebih terpusat pada organisasi profesi seperti Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI) dan lembaga terkait. Pasca berlakunya Undang-Undang tersebut, terjadi perubahan struktur kelembagaan melalui penguatan peran negara dan pembentukan mekanisme baru, termasuk keberadaan kolegium yang bersifat independen serta penguatan

standar profesi dan pengawasan oleh pemerintah. Kondisi ini menimbulkan fenomena baru berupa potensi dualisme kewenangan antara organisasi profesi dan institusi yang dibentuk atau diakui negara, yang hingga saat ini belum banyak dikaji secara mendalam pada konteks khusus profesi dokter gigi. Oleh karena itu, terdapat kesenjangan penelitian terkait bagaimana interaksi, konflik, maupun harmonisasi kewenangan tersebut pada praktik pengawasan kode etik setelah reformasi regulasi kesehatan.

Legal gap penelitian ini secara normatif, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 telah mengatur secara komprehensif mengenai tenaga medis, termasuk dokter gigi, serta menegaskan pentingnya standar profesi, disiplin, dan etika pada penyelenggaraan pelayanan kesehatan. Pengaturan tersebut belum secara eksplisit dan rinci membagi batas kewenangan antara organisasi profesi dengan lembaga negara pada penegakan kode etik, sehingga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*). Di satu sisi, organisasi profesi tetap memiliki legitimasi historis pada pembinaan etik, sementara di sisi lain negara melalui regulasi baru memperluas fungsi pembinaan dan pengawasan tenaga medis. Kekosongan norma terkait mekanisme koordinasi, hierarki kewenangan, serta penyelesaian konflik kewenangan inilah yang menunjukkan adanya legal gap, khususnya pada implementasi pengawasan kode etik profesi dokter gigi pasca berlakunya Undang-Undang tersebut.

Dengan latar belakang tersebut, kajian pada jurnal ini menjadi sangat relevan untuk menjelaskan secara lebih mendalam bagaimana dinamika kewenangan

pengawasan kode etik profesi dokter gigi berubah setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah apakah terjadi dualisme kewenangan antara PDGI dan KKI/MDP, bagaimana implikasinya terhadap kepastian hukum dan perlindungan bagi tenaga kesehatan maupun pasien, serta bagaimana desain ideal hubungan kelembagaan antara organisasi profesi dan negara seharusnya diatur.<sup>28</sup> Kajian ini juga penting untuk menjaga keseimbangan antara otonomi profesi yang telah lama menjadi identitas PDGI dengan kebutuhan peningkatan akuntabilitas publik melalui mekanisme pengawasan yang lebih terpusat dan sistematis oleh negara. Harmonisasi yang baik antara PDGI dan MDP sangat diperlukan agar sistem pengawasan dapat berjalan efektif, tidak saling tumpang tindih, serta memberikan keadilan bagi seluruh pihak yang terlibat.

### **1.2 Permasalahan**

Berpijak pada latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

Apa akibat hukum hasil pengawasan kode etik profesi yang dilakukan oleh Majelis Disiplin Profesi dan Persatuan Dokter Gigi Indonesia?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

- a. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah pengawasan kode etik profesi dokter gigi oleh Majelis Disiplin Profesi (MDP) dan Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI) menjamin prinsip independensi, serta untuk menganalisis akibat hukum dari

---

<sup>28</sup> Shaumy, R. V., Tri Umiana Soleha, & Citra Y. Pardilawati, *The Indonesian Health Legal System Provides Legal Protection for Pharmacists: Analysis of UU 17/2023*. *NHS Journal*, vol. 5, no. 2, 2025

hasil pengawasan kode etik profesi yang dilakukan oleh MDP dan PDGI, pada kerangka pengaturan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1 Manfaat Teoretis**

secara teoritis Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Kesehatan, Hukum Administrasi Negara, dan Etika Profesi, mengenai tanggung jawab hukum lembaga regulasi (KKI dan organisasi profesi) pada pemenuhan prinsip independensi pengawasan kode etik profesi dan akibat hukum dari putusan pengawasan tersebut bagi tenaga medis pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan.

##### **1.4.2 Praktis**

secara Praktis Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan atau bahan evaluasi bagi Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI), Majelis Disiplin Profesi (MDP), dan Konsil Kesehatan Indonesia (KKI) pada meningkatkan kualitas mekanisme pengawasan kode etik profesi yang lebih independen, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip good governance, serta dapat menjadi bahan informasi bagi dokter gigi, tenaga medis lainnya, masyarakat, pasien, dan pembentuk kebijakan terkait sistem perlindungan melalui mekanisme pengawasan profesi kesehatan yang transparan dan efektif pada menyelesaikan dualisme kewenangan antara negara dan organisasi profesi.



## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Metode Pendekatan :

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Peneliti memeriksa atau meneliti seluruh aspek yang terkait dengan undang-undang atau regulasi turunan dari aturan perundang-undangan. Pendekatan berbasis perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, khususnya pada konteks dualisme kewenangan pengawasan kode etik profesi dokter gigi. Penelitian ini, pendekatan ini digunakan untuk menganalisis Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024, Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) PDGI, serta regulasi terkait lainnya yang mengatur wewenang Konsil Kesehatan Indonesia (KKI), Majelis Disiplin Profesi (MDP), dan Persatuan Dokter Gigi Indonesia pada pengawasan kode etik dan disiplin profesi.
2. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini berasal dari teori dan doktrin hukum yang sudah ada, membantu peneliti membangun konsep hukum yang jelas agar bisa memahami isu secara lebih mendalam. Dengan pendekatan ini, peneliti bisa lebih paham landasan teoritis dari masalah hukum yang ditangani. Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami dan menganalisis konsep-konsep fundamental seperti "etika profesi", "disiplin profesi", "kewenangan atribusi dan delegasi", serta prinsip "independensi" pada sistem pengawasan profesi kesehatan. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat menggali teori-teori dari Hukum Administrasi

Negara dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum untuk memberikan fondasi konseptual yang kuat pada menganalisis permasalahan.

Gabungan kedua pendekatan ini memungkinkan peneliti membangun dasar analisis yang kuat dan mampu memberikan solusi terhadap permasalahan hukum tersebut. Pendekatan ini berguna ketika peneliti menemukan ketidaksesuaian antara aturan hukum yang ada dengan masalah nyata di lapangan. Dengan menggabungkan pendekatan undang-undang, peneliti bisa menggali kerangka hukum yang berlaku secara detail dan sistematis, sementara pendekatan konseptual membantu mengulas teori, doktrin, dan konsep dasar supaya pemahaman jadi lebih. Jadi, penelitian tidak cuma sekadar melihat aturan di atas kertas, tapi juga memahami aspek filosofis dan teoritis yang mendasari.

Hasilnya, penelitian ini bisa memberikan wawasan yang lengkap dan solusi yang matang untuk masalah hukum yang sedang diteliti, karena sudah dianalisis dari dua sisi secara seimbang dan saling melengkapi. Pendekatan ini juga membuka peluang untuk mengevaluasi dan bahkan mengusulkan perbaikan aturan hukum jika ditemukan adanya ketidakcocokan dengan praktik di lapangan. Konteks dualisme kewenangan pengawasan kode etik profesi dokter gigi, kombinasi kedua pendekatan ini diharapkan dapat mengidentifikasi peluang tumpang tindih kewenangan, ketidakpastian hukum, dan kemungkinan perbaikan regulasi yang diperlukan untuk menjamin independensi dan kepastian hukum pada pengawasan profesi.

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (juga dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal atau penelitian yuridis normatif). Penelitian hukum normatif merupakan jenis penelitian hukum yang lebih fokus pada analisis teks peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin hukum, dan sumber hukum lainnya untuk memahami, menafsirkan, dan menjelaskan sumber hukum yang ada, dengan cara menganalisis teks atau dokumen hukum secara sistematis dan logis.

Pada dasarnya, penelitian hukum normatif merupakan suatu kegiatan yang mengkaji aspek-aspek internal dari hukum positif, dengan fokus pada konsepsi hukum, asas-asas hukum, dan kaidah-kaidah hukum. Penelitian hukum normatif menggunakan analisis kualitatif dengan menjelaskan data-data yang ada melalui pernyataan-pernyataan, bukan dengan menggunakan angka. Metode ini mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.

### 1.5.3 Bahan Hukum

Data yang disajikan diperoleh dari sumber-sumber data, yang meliputi sumber data primer, sekunder dan tersier :

a. Bahan hukum primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

4. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan
  5. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 12 Tahun 2024 tentang Pelaksanaan Pengawasan Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan
  6. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI) hasil Kongres Nasional XXVIII Tahun 2025
  7. Kode Etik Kedokteran Gigi Indonesia (KODEKGI)
  8. Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Nomor 111/PUU-XXII/2024
- b. Bahan hukum primer
1. Buku-buku hukum yang membahas Hukum Administrasi Negara, Hukum Kesehatan, Etika Profesi, dan Teori Kewenangan
  2. Doktrin dan teori hukum dari para ahli seperti Philipus M. Hadjon, Ridwan HR, Indroharto, dan SF. Marbun
  3. Jurnal ilmiah dan karya akademik yang membahas dualisme kewenangan pengawasan profesi kesehatan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023
  4. Artikel hukum dan makalah ilmiah yang relevan dengan topik penelitian
- c. Bahan hukum tersier
1. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)
  2. Ensiklopedia hukum atau kamus hukum
  3. Sumber informasi pendukung dari media massa dan internet yang kredibel