

## REGISTRASI DAN PERIZINAN TENAGA KESEHATAN MASYARAKAT DALAM PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN DAN KEPASTIAN HUKUM

**Tri Agustina Rosita<sup>1\*</sup>, Puput Oktamianti<sup>2</sup>**

Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia<sup>1,2</sup>

\*Corresponding Author : tri.agustina21@ui.ac.id

### ABSTRAK

Penerbitan STR dan SIP Tenaga Kesehatan Masyarakat (Kesmas) mendapat kritik dari para sejawat. Kebijakan penerbitan STR hilang-timbul karena tata kelola regulasinya masih tumpang tindih dan belum sampai ke tatanan bawah. Satu sisi melihat pada *quality control*, berfikir bagaimana peran dan marwah tenaga kesmas dapat terjaga dan diakui selayaknya bagian dari tenaga kesehatan. Sisi lain melihat pada dampak/ *fraud* yang mungkin dapat terjadi akibat regulasi yang masih banyak celah. Pemerintah dituntut untuk mengatur melalui regulasi pelaksana sehingga tenaga kesmas dapat bekerja sesuai dengan kapasitas kompetensinya. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan hadir sebagai regulasi baru (hasil *omnibus law*) dalam penerapan registrasi dan perizinan tenaga kesmas. Tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui bagaimana aturan terkait syarat dan proses registrasi, serta perizinan praktik tenaga kesmas. Menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), metode pengumpulan data melalui diskusi dengan pakar dan *scoping review* dengan elaborasi data sekunder, kemudian dilakukan analisis isi (*content analysis*). Penelitian ini menunjukkan bahwa registrasi dan perizinan tenaga kesmas merupakan proses unik yang belum memiliki pengaturan khusus, yang menunjukkan pengetahuan, kompetensi, dan keahlian dari praktik tenaga kesmas. Proses registrasi dimaksudkan untuk memverifikasi kompetensi melalui asesmen, sementara perizinan menentukan atribut profesional dan kemampuan untuk menerapkan kompetensi dalam konteks praktik yang berbeda. Kebijakan terkait registrasi dan perizinan tenaga kesmas penting untuk diaplikasikan, untuk menghindari risiko intervensi yang tidak tepat atau salah sasaran. Regulasi tersebut juga diperlukan untuk melindungi masyarakat dengan jaminan kelayakan praktik tenaga kesmas yang terstandar.

**Kata kunci** : lisensi profesional, registrasi profesional, SIP, STR, tenaga kesehatan masyarakat

### ABSTRACT

*The issuance of STRs and SIPs for public health workers has been criticized by colleagues. The STR issuance policy has been lost because the regulatory governance is still overlapping and has not reached the lower level. One side looks at quality control, thinking about how the role and dignity of public health workers can be maintained and recognized as part of health workers. The other side looks at the impact / fraud that may occur due to regulations that still have many gaps. The government is required to regulate through implementing regulations so that public health personnel can work in accordance with their competence capacity. Law Number 17 of 2023 concerning Health comes as a new regulation (the result of omnibus law) in the application of registration and licensing of public health workers. The purpose of this study is to find out how the rules related to the requirements and process of registration, as well as licensing the practice of public health workers. Using descriptive qualitative research method with statute approach, data collection method through discussion with experts and scoping review with secondary data elaboration, then content analysis. This study shows that the registration and licensing of health workers is a unique process that does not yet have a specific regulation, which demonstrates the knowledge, competence and expertise of practicing public health workers. The registration process is intended to verify competence through assessment, while licensing determines professional attributes and the ability to apply competence in different practice contexts. It is important to apply policies related to registration and licensing of public health workers to avoid the risk of inappropriate or misdirected interventions. These regulations are also needed to protect the public by guaranteeing the appropriateness of standardized practice of public health workers.*

**Keywords** : *practice license, professional license, professional registration, public health workers, registration certificate*

## PENDAHULUAN

Surat Tanda Registrasi (STR) dan Surat Ijin Praktik (SIP) merupakan lembar dokumen negara yang wajib dimiliki oleh setiap tenaga kesehatan yang menjalankan praktik sesuai profesi. Ini merupakan amanat Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan, dimana saat ini diperbarui oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, melalui metode *omnibus law*. (UU No.13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Registrasi tenaga kesehatan diproses sebagai mekanisme pencatatan tenaga kesehatan dan prasaratan pemberian izin praktik, pembinaan dan pengawasan mutu pelayanan kesehatan, hal ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas tenaga kesehatan sesuai dengan kompetensi yang diharapkan. (Klara, W. C, 2021)

Tenaga kesehatan masyarakat (kesmas) sebagai bagian dari tenaga kesehatan wajib mengikuti peraturan yang tertuang dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. Namun, pengaturan yang berkembang saat ini memunculkan perdebatan internal tenaga kesehatan, khususnya terkait STR.

STR tenaga kesmas masih menjadi perdebatan di kalangan sejawat. Isu ini menjadi polemik akibat tidak tertatanya kebijakan yang ada. Banyak tumpang tindih kebijakan antara peraturan pelaksana dengan Undang-Undang terkait, termasuk tidak harmoni regulasi lintas sektor, baik secara vertikal maupun horizontal. Demi *quality control*, organisasi profesi berupaya berfikir bagaimana peran dan marwah tenaga kesmas dapat terjaga dan diakui selayaknya bagian dari tenaga kesehatan dengan segala kewajiban dan hak yang melingkupinya. Namun, pengamat kesmas menilai pada dampak/ *fraud* yang mungkin dapat terjadi akibat regulasi yang masih banyak celah. Pemerintah dituntut cepat untuk memproses regulasi pelaksana sehingga tenaga kesmas dapat bekerja sesuai dengan kapasitas kompetensinya.

STR kelompok tenaga kesmas pasca terbitnya Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, masih banyak pengajuan. Hal ini dikarenakan STR masih menjadi syarat pemberkasan sebagai tenaga kesehatan dalam dunia kerja. Selain itu, masih adanya sanksi dan hukum yang mengikat bilamana sebagai tenaga kesehatan yang berpraktik (menjalankan praktik keprofesionalan) tidak memiliki STR, seperti sanksi disiplin, administratif, serta pidana. (UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan), menjadikan tenaga kesehatan harus berhati-hati dalam menyikapi peraturan yang baru ini. (Kesuma, S. I, 2023).

Dalam penerapannya, kebijakan terkait registrasi dan perizinan tenaga kesmas masih ambigu antara pengaturan di Kementerian Kesehatan sebagai pengguna lulusan (*user*), dengan pengaturan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan selaku produsen para lulusan pendidikan. Beberapa poin yang dianggap belum sinkron antara lain: (1) Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, pengaturan STR dan SIP telah mengalami revisi. Kewajiban registrasi dan perizinan bagi ‘setiap tenaga kesehatan’ dirubah dengan klausul ‘tenaga kesehatan tertentu’. Secara definitif, seharusnya tenaga kesmas termasuk dalam tenaga kesehatan tertentu yang dimaksudkan. Namun, secara prasyarat, lulusan tenaga kesmas (sebagai lulusan jenjang akademik) akan sangat terhambat untuk mendapatkan STR dan SIP dikarenakan syarat mutlak sertifikat kompetensi dan sertifikat profesi (dan/atau ijazah). (2) Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi, yang diatur lebih rinci dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Uji Kompetensi Mahasiswa Bidang Kesehatan, diatur

bahwa uji kompetensi hanya diwajibkan untuk jenjang Pendidikan vokasi (KKNI level 5) dan profesi (level 7). Ketetapan yang sama dimuat pada Undang-Undang No,17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. (3) Adanya registrasi dengan penamaan pada jenis-jenis Tenaga Kesmas (seperti Promotor Kesehatan, Pembimbing Kesehatan Kerja, dan Epidemiolog Kesehatan) pada lulusan S1 (KKNI level 6), yang mana tidak ada penyelenggaraan program studinya. (4) Belum ada peraturan yang legal terkait syarat kualifikasi jenjang pendidikan untuk setiap STR, tetapi STR sudah diterbitkan begitu saja.

Berbagai konflik ini sempat masuk ke ranah aduan Ombudsman RI. Pemicu utamanya tidak lain karena tumpang tindih kebijakan yang ada, sehingga memunculkan opini masyarakat profesi kesmas. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana aturan dan kepastian hukum terkait registrasi dan perizinan tenaga kesmas pasca terbitnya Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, sebagai Undang-Undang yang terbit hasil metode *omnibus law*.

## METODE

Penelitian ini dilakukan pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, menggunakan konsep penelitian hukum normatif dengan pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*). (Amiruddin, 2019). Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan metode pengumpulan data berupa diskusi dengan pakar hukum dan kesehatan, serta melakukan *scoping review* dengan mengelaborasi data sekunder, kemudian dilakukan analisis isi (*content analysis*) pada data temuan. (Ayuningtyas, 2022).

Pendekatan masalah dilakukan secara deskriptif analisis, sehingga dapat mendiskripsikan pengaturan/kebijakan dan kepastian hukum penerbitan STR dan SIP bagi tenaga kesmas di dalam peraturan perundang-undangan. Tujuannya agar penulis dapat mempelajari adakah “konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang-Undang dengan Undang-Undang lainnya; atau antara Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar; atau antara Undang-Undang dan regulasi turunannya”. (Amiruddin, 2019). Jenis data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari bahan pustaka. (Fadhillah, 2019). Penulis mengumpulkan dokumen-dokumen terkait dari berbagai sumber sehingga dapat melakukan triangulasi data sekunder yang cukup kompleks.

## HASIL

### Konten Kebijakan

Konten kebijakan yang dimaksud merupakan isi atau redaksi dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, yang membahas perihal sertifikasi sebagai syarat registrasi, proses registrasi itu sendiri, dan perizinan tenaga kesehatan masyarakat.

### Sertifikasi

Pembahasan terkait sertifikasi ikut diteliti, karena merupakan prasyarat mutlak dalam pengajuan STR tenaga kesehatan. Dengan temuan sebagai berikut:

**Tabel 1. Pengaturan Sertifikasi Tenaga Kesmas dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan**

UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan	Penjelasan UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan
<b>Pasal 213</b> “(1) Dalam rangka menilai pencapaian standar kompetensi Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan, <b>mahasiswa pada</b>	“(1) Yang dimaksud dengan “uji

<p><b>program vokasi dan program profesi, baik Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan harus mengikuti uji kompetensi secara nasional.</b></p> <p><b>(2) Uji kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh penyelenggara pendidikan bekerja sama dengan Kolegium.</b></p> <p><b>(3) Mahasiswa yang menyelesaikan pendidikan program vokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang lulus uji kompetensi pada akhir masa pendidikan memperoleh <b>sertifikat kompetensi.</b></b></p> <p><b>(4) Mahasiswa yang menyelesaikan pendidikan program profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang lulus uji kompetensi pada akhir masa pendidikan memperoleh <b>sertifikat profesi dan sertifikat kompetensi.</b></b></p>	<p>kompetensi" adalah pengukuran pengetahuan, keterampilan, dan perilaku peserta didik untuk mencapai standar kompetensi."</p> <p>Pasal lain cukup jelas.</p>
---	---

## Registrasi

Kebijakan terkait registrasi tenaga kesehatan semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan, kemudian diatur melalui Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 83 Tahun 2019 Tentang Registrasi Tenaga Kesehatan. Saat ini, melalui metode *omnibus law* semua kebijakan tersebut dimuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, dengan konten dan analisis kebijakan sebagai berikut:

**Tabel 2. Pengaturan Registrasi Tenaga Kesmas dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan**

UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan	Penjelasan UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan
<b>Pasal 1</b> <p><b>“27. Registrasi adalah pencatatan resmi Tenaga medis dan Tenaga Kesehatan yang telah memiliki sertifikat kompetensi dan/atau sertifikat profesi.”</b></p> <p><b>“28. Surat Tanda Registrasi yang selanjutnya disingkat STR adalah bukti tertulis yang diberikan kepada Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan yang telah diregistrasi.”</b></p>	Cukup jelas.
<b>Pasal 260</b> <p><b>“(1) Setiap tenaga medis dan Tenaga kesehatan yang akan menjalankan praktik wajib memiliki STR</b></p> <p><b>(2) STR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh konsil atas nama Menteri setelah pemenuhan persyaratan</b></p> <p><b>(3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit:</b></p> <p><b>a. memiliki ijazah pendidikan di bidang kesehatan dan/atau sertifikat profesi; dan</b></p> <p><b>b. memiliki sertifikat kompetensi</b></p> <p><b>(4) STR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku seumur hidup.”</b></p>	Cukup jelas.
<b>Pasal 261</b> <p><b>“STR sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 260 tidak berlaku apabila:</b></p> <p><b>a. yang bersangkutan meninggal dunia;</b></p> <p><b>b. dinonaktifkan atau dicabut oleh Konsil atas nama Menteri;</b></p> <p><b>atau</b></p> <p><b>c. dicabut berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.”</b></p>	Cukup jelas.
<b>Pasal 262</b> <p><b>“Ketentuan lebih lanjut mengenai Registrasi Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan diatur dalam Peraturan Pemerintah.”</b></p>	Cukup jelas.

Dalam diskresi Menteri Kesehatan melalui Surat Edaran Nomor HK.02.01/MENKES/1911/2023 Tentang Penyelenggaraan Registrasi dan Perizinan Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, ditemukan penambahan klausul yang tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. Tercantum dalam aturan nomor 3 huruf a poin 5 (a dan b), dimana tercantum “*dalam hal STR yang sudah terbit sebelum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 diundangkan dan telah habis masa berlakunya lebih dari 3 (tiga) bulan pada saat permohonan pembaharuan, berlaku ketentuan: a) Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan telah memenuhi kecukupan Satuan Kredit Profesi (SKP) yang diperoleh selama kurun waktu 5 (lima) tahun sebelum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 diundangkan, dapat mengajukan permohonan pembaharuan STR seumur hidup dengan melampirkan ijazah dan/atau sertifikat profesi dan surat bukti pemenuhan kecukupan SKP; b) Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan yang tidak memenuhi kecukupan SKP sesuai ketentuan huruf a), harus melakukan uji kompetensi yang dilaksanakan oleh Kementerian Kesehatan bekerja sama dengan kolegium dan/atau pihak lain yang terkait.*”

### Perizinan

Pasca terbitnya Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, klausul perizinan dipersempit hanya untuk tenaga medis/tenaga kesehatan tertentu saja. Tenaga kesmas termasuk dalam tenaga kesehatan yang saat ini tidak diwajibkan untuk memiliki SIP dalam prosedur praktik keprofesiannya.

**Tabel 3. Pengaturan Perizinan Tenaga Kesmas dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan**

UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan	Penjelasan UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan
<b>Pasal 1</b> “3. Pelayanan Kesehatan adalah segala bentuk kegiatan dan/ atau serangkaian kegiatan pelayanan yang diberikan secara langsung kepada perseorangan atau masyarakat untuk memelihara dan meningkatkan dera-jat Kesehatan masyarakat dalam bentuk promotif, preventif, kuratif, rehabilitatif, dan/atau paliatif. 23. Pasien adalah setiap orang yang memperoleh Pelayanan Kesehatan dari Tenaga Medis dan/ atau Tenaga Kesehatan. 29. Surat Izin Praktik yang selanjutnya disingkat SIP adalah bukti tertulis yang diberikan kepada Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan sebagai pemberian kewenangan untuk menjalankan praktik.”	Cukup jelas.
<b>Pasal 263</b> “(1) Jenis Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan <b>tertentu</b> dalam menjalankan praktik keprofesiannya wajib memiliki izin. (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk SIP. (3) SIP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) <b>diterbitkan oleh Pemerintah Daerah kabupaten / kota</b> tempat Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan menjalankan praktiknya. (4) <b>Dalam kondisi tertentu, Menteri dapat menerbitkan SIP.</b> (5) Dalam rangka penerbitan SIP sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Pusat melibatkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dalam menetapkan kuota untuk setiap jenis Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan dengan memperhatikan kriteria paling sedikit: a. ketersediaan dan persebaran Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan pada daerah tersebut; b. rasio jumlah penduduk dengan Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan aktif yang ditetapkan oleh Menteri; dan	“(1) Yang dimaksud dengan “Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan tertentu” adalah Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan yang memberikan Pelayanan Kesehatan secara langsung kepada Pasien.” “(4) Penerbitan SIP oleh Menteri dalam hal ada ‘kondisi tertentu’, antara lain,

	c. beban kerja Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan.”	berupa keadaan yang membutuhkan percepatan pemenuhan Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan pada Pelayanan Kesehatan.”
<b>Pasal 264</b>	<p>“(1) Untuk mendapatkan SIP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (2), Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan tertentu harus memiliki:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. STR dan</li> <li>b. tempat praktik.</li> </ul> <p>(2) SIP masih berlaku sepanjang tempat praktik masih sesuai dengan yang tercantum dalam SIP.</p> <p>(3) SIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang selama memenuhi persyaratan.</p> <p>(4) Persyaratan perpanjangan SIP sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. STR;</li> <li>b. tempat praktik; dan</li> <li>c. pemenuhan kecukupan satuan kredit profesi.</li> </ul> <p>(5) Pengelolaan pemenuhan kecukupan satuan kredit profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf c dilakukan oleh Menteri.</p> <p>(6) SIP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) tidak berlaku apabila:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. habis masa berlakunya;</li> <li>b. yang bersangkutan meninggal dunia;</li> <li>c. STR dicabut atau dinonaktifkan;</li> <li>d. <b>SIP dicabut; atau</b></li> <li>e. tempat praktik berubah.”</li> </ul>	Cukup jelas.
<b>Pasal 265</b>	“Dalam kondisi tertentu, Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan yang memberikan Pelayanan Kesehatan tidak memerlukan SIP di tempat tersebut.”	<p>“Kondisi tertentu, antara lain, berupa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. bakti sosial/ kemanusiaan;</li> <li>b. tugas kenegaraan;</li> <li>c. penanggulangan KLB, Wabah, atau bencana lainnya;</li> <li>d. pemberian pertolongan darurat lainnya; dan/ atau pemberian</li> <li>e. Pelayanan Kesehatan lainnya yang bersifat insidentil dan bersifat sementara.”</li> </ul>
<b>Pasal 266</b>	“Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 sampai dengan Pasal 265 diatur dengan Peraturan Pemerintah.”	Cukup jelas.

<b>Pasal 267</b>	<p>“(1) Untuk kepentingan pemenuhan kebutuhan pelayanan kedokteran, Menteri dapat memberikan <b>surat tugas kepada dokter spesialis atau dokter gigi spesialis tertentu yang telah memiliki SIP</b> untuk bekerja pada Fasilitas Pelayanan Kesehatan tertentu <b>tanpa memerlukan SIP di tempat tersebut</b>.</p> <p>(2) Pemberian surat tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan <b>dengan ketentuan</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. terdapat permintaan dari dinas kesehatan kabupaten/ kota berdasarkan kebutuhan;</li> <li>b. ketiadaan dokter spesialis atau dokter gigi spesialis dengan keahlian dan kompetensi yang sama pada kabupaten/ kota tersebut; dan</li> <li>c. dokter spesialis atau dokter gigi spesialis yang mendapat surat tugas harus telah memiliki SIP.</li> </ul> <p>(3) Dalam hal selama jangka waktu keberlakuan surat tugas telah ada dokter spesialis atau dokter gigi spesialis lain dengan keahlian dan kompetensi yang sama pada daerah tersebut, surat tugas menjadi tidak berlaku.</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai surat tugas diatur dengan Peraturan Pemerintah.”</p>	Cukup jelas.
------------------	---	--------------

### Aspek Kepastian Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan

Aspek kepastian hukum terkait registrasi dan perizinan tenaga kesmas dalam dilihat melalui pasal terkait ketentuan larangan dan pidana. Data temuan sebagai berikut:

**Tabel 4. Larangan dan Ketentuan Pidana terkait Registrasi dan Perizinan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan**

UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan	Penjelasan UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan
<b>Pasal 312</b>	<p>“Setiap orang dilarang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. tanpa hak menggunakan identitas berupa gelar atau bentuk lain yang menimbulkan kesan bagi masyarakat yang bersangkutan merupakan Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan yang telah memiliki STR dan/ atau SIP;</li> <li>b. menggunakan alat, metode, atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan yang bersangkutan merupakan Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan yang telah memiliki STR dan/atau SIP; dan</li> <li>c. melakukan praktik sebagai Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan tanpa memiliki STR dan/ atau SIP.”</li> </ul>
<b>Pasal 313</b>	<p>“(1) Setiap Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan yang melakukan praktik <b>tanpa memiliki STR dan/atau SIP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 312 huruf c dikenai sanksi administratif berupa denda administratif.</b></p> <p>(2) Ketentuan mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.”</p>
<b>Pasal 441</b>	<p><b>Pasal 441</b></p> <p>“(1) Setiap Orang yang menggunakan identitas berupa gelar atau bentuk lain yang menimbulkan kesan bagi masyarakat yang bersangkutan adalah Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan yang telah memiliki STR dan/ atau SIP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 312 huruf a dipidana dengan pidana penjara <b>paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</b></p> <p>(2) Setiap Orang yang menggunakan alat, metode, atau cara lain</p>

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menimbulkan kesan yang bersangkutan merupakan Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan yang telah memiliki STR dan/ atau SIP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 312 huruf b dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus rupiah).”

<b>Pasal 442</b>	“Setiap Orang yang mempekerjakan Tenaga Medis dan/ atau Tenaga Kesehatan yang tidak mempunyai SIP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 312 huruf c dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus rupiah).”	Cukup jelas.
------------------	---	--------------

### Gap Kebijakan pada Ranah Pendidikan dan Pengguna

Pada tabel 5 berikut ini dibahas terkait gap ataupun celah kebijakan/pengaturan sertifikasi, registrasi, dan perizinan tenaga kesmas, sebelum dan pasca terbitnya Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.

**Tabel 5. Gap Kebijakan pada Ranah Pendidikan dan Pengguna**

No.	Kebijakan pada Ranah Pendidikan	Kebijakan pada Ranah Pengguna (User)
1.	<p><b>Sebelum terbitnya Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan (omnibus law)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Permendikbud No.2 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Uji Kompetensi Mahasiswa Bidang Kesehatan, Pasal 2 Ayat (1): “Mahasiswa bidang kesehatan pada akhir masa pendidikan program vokasi atau program profesi harus mengikuti Uji Kompetensi secara nasional.”</li> <li>Surat Direktur Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi RI, Nomor 437/B/TU/2018, Perihal Dukungan terhadap Pelaksanaan Uji Kompetensi Sarjana Kesehatan Masyarakat Indonesia (UKSKMI), tertanggal 25 April 2018, bahwa surat ini cukup jelas, mendukung pelaksanaan UKSKMI sebagai prasyarat memperoleh STR; dan sepanjang tidak menjadi syarat kelulusan dari perguruan tinggi (<i>exit exam</i>).</li> <li>Surat Kepala Badan PPNSM Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI, Nomor DM.01.02/V/0012/I/2018, Perihal Uji Kompetensi Sarjana Kesehatan Masyarakat Indonesia (UKSKMI) tertanggal 16 Januari 2018, bahwa menyatakan mendukung pelaksanaan UKSKMI sepanjang <i>exit-exam</i> belum diselenggarakan di perguruan tinggi.</li> <li>Surat Lembaga Pengembangan Uji Kompetensi Tenaga Kesehatan (LPUK-TENAGA KESEHATAN), Nomor 1537/LPUK-Tenaga kesehatan/TU/X/2017, Perihal Rekomendasi Implementasi UKSKMI (Uji Kompetensi Sarjana Kesehatan Masyarakat Indonesia) tertanggal 16 Oktober 2017, bahwa menyatakan dukungan atas pelaksanaan UKSKMI sebagai bentuk penjaminan mutu lulusan pendidikan kesmas; dan langkah positif sebagai uji sumatif dan prasyarat mendapatkan STR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>UU Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan, <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 44 Ayat (1): “Setiap Tenaga Kesehatan yang menjalankan praktik wajib memiliki STR.”</li> <li>- Pasal 46 Ayat (1): “Setiap Tenaga Kesehatan yang menjalankan praktik di bidang pelayanan kesehatan wajib memiliki izin.”</li> </ul> </li> <li>Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.02.02/MENKES/110/2016 Tentang Keanggotaan Majelis Tenaga Kesehatan Indonesia, bahwa perwakilan IAKMI menjadi anggota resmi MTKI.</li> <li>Kepmenpan-RB Nomor 968 Tahun 2022 Tentang Mekanisme Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Tenaga Kesehatan, menetapkan bagian kedua tentang jenis jabatan fungsional tenaga kesehatan yang mensyaratkan Surat Tanda Registrasi (STR); dan bagian ketiga tentang jenis jabatan fungsional tenaga kesehatan yang tidak mensyaratkan Surat Tanda Registrasi (STR).</li> </ul>
2.	<p><b>Pasca Terbitnya Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan (omnibus law)</b></p>	

- 
- UU No.17 tahun 2023 Tentang Kesehatan,
    - Pasal 210 Ayat (2): "Tenaga Kesehatan memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah diploma tiga."
    - Pasal 212 Ayat (2): "Mahasiswa yang telah menyelesaikan pendidikan Tenaga Kesehatan program sarjana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat melakukan praktik profesi setelah menyelesaikan pendidikan profesi dan diberi sertifikat profesi."
  - Permendikbud No.2 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Uji Kompetensi Mahasiswa Bidang Kesehatan. (masih berlaku).
  - UU No.17 tahun 2023 Tentang Kesehatan,
    - Pasal 213 Ayat (1): "Dalam rangka menilai pencapaian standar kompetensi Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan, mahasiswa pada program vokasi dan program profesi, baik Tenaga Medis atau Tenaga Kesehatan harus mengikuti uji kompetensi secara nasional."
    - Pasal 260 Ayat (3): "Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit:
      - a. memiliki ijazah pendidikan di bidang Kesehatan dan/ atau sertifikat profesi; dan
      - b. memiliki sertifikat kompetensi."
  - Kepmenpan-RB Nomor 968 Tahun 2022 Tentang Mekanisme Seleksi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja untuk Jabatan Fungsional Tenaga Kesehatan. (masih berlaku).
- 

## PEMBAHASAN

### Konten dan Analisis Kebijakan Sertifikasi

Berdasarkan KBBI (2016), sertifikasi ialah penyertifikatan. Penyelenggaraan sertifikasi dilakukan melalui uji kompetensi pada akhir masa pendidikan oleh penyelenggara pendidikan vokasi dan profesi bekerja sama dengan kolegium. (UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, pasal 213).

Uji kompetensi pada mahasiswa bidang kesehatan adalah "proses pengukuran pengetahuan, keterampilan, dan perilaku peserta didik pada perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan tinggi bidang kesehatan." (Permendikbud RI No.2 Tahun 2020). Mahasiswa yang lulus uji kompetensi akan diberikan sertifikat kompetensi. (UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, pasal 213). Berdasarkan Permendikbud RI di atas, sertifikat kompetensi adalah "surat tanda pengakuan terhadap kompetensi tenaga kesehatan untuk dapat menjalankan praktik di seluruh Indonesia setelah lulus uji kompetensi."

Uji kompetensi merupakan salah satu syarat wajib mendapatkan STR bagi tenaga kesehatan. Namun, uji kompetensi tenaga kesmas memiliki konflik tersendiri dalam kaitan sinkronisasi kebijakan pada ranah pengguna (*user*) tenaga kesehatan dengan ranah pendidikan (produsen) tenaga kesmas, seperti pada tabel 1 di atas.

Analisis konten kebijakan yang dilakukan terhadap Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, ialah sebagai berikut: (1) Uji kompetensi tidak lagi diselenggarakan oleh Perguruan Tinggi dan Organisasi Profesi/Lembaga Pelatihan/Sertifikasi tetapi oleh Perguruan Tinggi dan Kolegium. (2) Dalam Undang-Undang No.17/2023 Tentang Kesehatan, telah dihilangkan klausul 'standar kompetensi kerja', dimana pada Undang-Undang No.36/2014 Tentang Tenaga Kesehatan (yang sudah dicabut), standar kompetensi kerja dimasukkan sebagai aspek pemenuhan capaian kompetensi lulusan. (3) Uji kompetensi menjadi *exit-exam* bagi mahasiswa akhir jenjang vokasi dan profesi, sehingga berhak mendapat sertifikat kompetensi bagi yang dinyatakan lulus. (4) Mahasiswa pendidikan profesi yang lulus uji kompetensi saat ini akan mendapatkan sertifikat profesi bersama dengan sertifikat kompetensi.

## Registrasi

Registrasi bagi tenaga kesehatan harus dilakukan sebagai prasarat untuk Pemerintah melakukan pemberian izin praktik, pembinaan dan pengawasan mutu pelayanan kesehatan. Registrasi Tenaga Kesehatan diberlakukan sejak tahun 2014 secara manual, kemudian beralih ke sistem daring (*online*) sejak tahun 2017 menggunakan aplikasi STR versi 1.0 untuk pengajuan permohonan, serta aplikasi CPD Online untuk memproses portofolio tenaga kesehatan hingga penerbitan surat rekomendasi kecukupan SKP (sebagai syarat perpanjangan STR) dari organisasi profesi yang bersangkutan. Proses registrasi tenaga kesmas selama ini mengalami dua kali moratorium. Saat ini prosesnya diberhentikan kembali secara inklusif tanpa surat pemberitahuan. Gambar 1 menunjukkan data terakhir STR aktif tenaga kesmas.



Gambar 1. Data STR Aktif Tenaga Kesehatan per 31 Agustus 2023

Data dari Sekretariat KTKI, per tanggal 12 Juni 2023 tercatat sebanyak 48.578 STR Tenaga Kesehatan Masyarakat yang aktif, dengan rincian: STR Ahli Kesmas (27.366), STR Promotor Kesehatan (13.387), STR Epidemiolog Kesehatan (7.034), dan STR Pembimbing Kesehatan Kerja (791). Membandingkan dengan data per tanggal 31 Agustus 2023, dimana STR tenaga kesmas diberhentikan proses validasi setelahnya, didapatkan jumlah aktif STR tenaga kesmas sebanyak 49.818, dengan jumlah STR Ahli Kesmas 27.207, STR Promotor Kesehatan 14.256, STR Epidemiolog Kesehatan 7.506, dan STR Pembimbing Kesehatan Kerja 849.

Angka ini menunjukkan jumlah STR kelompok tenaga kesmas yang aktif meningkat sebanyak 1.240 STR dalam waktu 2 (dua) bulan, dengan adanya penurunan pada STR Ahli Kesmas sebanyak 159 STR dikarenakan non aktif ataupun alih profesi. Aplikasi pengajuan STR dibangun dalam website KTKI dengan progres yang cukup baik dan mengikuti pembaruan teknologi, diwujudkan dengan diluncurkannya aplikasi STR Online versi 2.0 pada tahun 2019, serta pembaruan aplikasi CPD Online menjadi SIPORLIN (Sistem Informasi Portofolio SKP Online) secara bertahap untuk beberapa akun organisasi profesi. Akun tenaga kesmas merupakan pionir dalam mengikuti pembaruan aplikasi ini, dengan alamat aktif iakmisiporlin-ktki.kemkes.go.id. Sistem ini menginduk pada server kemkes.go.id dengan

kepemilikan akun dan proses verifikasi sampai penerbitan surat rekomendasi dikelola oleh tiap-tiap organisasi profesi yang tergabung dalam keanggotaan MTKI/KTKI.

Pasca terbitnya Undang-Undang nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, proses registrasi ulang perlakan ditiadakan. Selama dalam masa transisi, proses registrasi ulang tetap diberlakukan dengan memperhatikan beberapa poin pada pasal 449 tentang ketentuan peralihan. Menurut pakar ilmu hukum, Dr. Roberia, STR bukan surat izin, hanya pencatatan. Registrasi tenaga kesehatan tidak diproses untuk seluruh tenaga kesehatan, hanya bagi tenaga kesehatan ‘tertentu’ saja.

Berikut analisis konten yang disajikan atas kebijakan STR tenaga kesmas yang diatur dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan: (1) Menurut pakar hukum, Dr. Roberia, frasa ‘dan/atau’ pada pasal 1 angka 27 tidak bisa dimaknai kumulatif, lihat batang tubuh pada pasal 260 pada ayat 3 ada frasa ‘dan’ (berarti kumulatif). (2) Menurut KBBI (2016) pengertian registrasi adalah pencatatan. (3) Definisi registrasi dalam Undang-Undang nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan menjelaskan bahwa pencatatan yang dilakukan pemerintah hanya berlaku pada tenaga kesehatan tertentu, yang memiliki sertifikat profesi dan sertifikat kompetensi. (lihat pasal 260 ayat 3). (4) Dapat ditarik kesimpulan bahwa Registrasi Tenaga kesehatan hanya diperuntukkan bagi lulusan program vokasi, profesi, spesialis, dan subspesialis, serta tidak wajib untuk lulusan program akademik (S1, S2, S3). (5) Dari kesimpulan berikut mensiratkan bahwa tenaga kesmas tidak wajib dicatat/didaftarkan. Kebijakan ini sama dengan kebijakan sebelumnya (pada Undang-Undang No.36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan). (6) Kebijakan ini tentu sangat memudahkan bagi tenaga kesmas selama kondisi di lapangan (dunia industri) tidak memberlakukan prasarat STR sehingga akan menyulitkan tenaga kesmas untuk bekerja dalam lingkup praktik keprofesiannya. Sebagaimana diketahui bahwasannya pendidikan kesmas belum memiliki jenjang profesi dan hanya beberapa jenis saja yang memiliki pendidikan pada jenjang vokasi. (7) Meskipun tidak diwajibkan registrasi bagi lulusan akademik, tetapi tidak ada klausul pelarangan pada kedua Undang-Undang di atas, jika dalam perjalannya dibutuhkan berdasarkan bukti analisis empiris maka seharusnya dapat diberlakukan sebagai kebijakan turunan. (8) Menurut pakar ilmu hukum, Dr. Roberia, pada pasal 260 ayat (3) sudah tidak ada lagi syarat ‘rekomendasi organisasi profesi’. Sertifikasi kompetensi menjadi absolut karena sudah ditabulasi sendiri, tetapi sertifikat profesi ada frasa ‘dan/atau’ ijazah, sehingga bisa memilih salah satu, tidak perlu dipersulit dengan mewajibkan sertifikat profesi. (9) Dengan dikembalikannya fungsi registrasi sebagai bentuk pencatatan tenaga kesehatan, tidak diperlakukan registrasi ulang setiap 5 tahun sekali yang selama ini berlaku, sehingga STR sebagai bukti registrasi tertulis berlaku seumur hidup. (10) Pada redaksi ‘setiap’ tenaga kesehatan artinya seluruh tenaga kesehatan termasuk lulusan program akademik dengan/tanpa memiliki sertifikat kompetensi, dengan memperhatikan pasal 213 dan 220. Namun, bila memperhatikan pasal 1 angka 27 dan pasal 260 ayat (3), kata ‘setiap’ seperti memiliki redundansi. (11) Berdasarkan KBBI, ‘praktik’ berarti 1) pelaksanaan secara nyata apa yang disebut dalam teori; atau 2) pelaksanaan pekerjaan (tentang dokter, pengacara, dan sebagainya); atau 3) perbuatan menerapkan teori (keyakinan dan sebagainya). Dalam hal ini keahlian yang dikerjakan profesi kesmas merupakan definisi praktik. (12) Persyaratan pembuatan STR disederhanakan sesuai dengan fungsinya sebagai bukti tertulis bagi tenaga kesehatan yang telah terregistrasi, akan tetapi dengan adanya kata “paling sedikit” pada ayat (3) memungkinkan untuk menambahkan persyaratan lain untuk memperoleh STR. (13) Dalam Undang-Undang No.17/2023 Tentang Kesehatan, persyaratan dibuat lebih mudah, dengan tidak lagi mewajibkan syarat surat keterangan sehat, surat patuh etika profesi, dan surat sumpah. (14) Dengan berlakunya STR seumur hidup maka tidak diperlukan registrasi ulang, sehingga ketentuan pada pasal 261 sudah tepat. (15) Pengaturan lebih lanjut mengenai registrasi tenaga kesehatan diatur oleh lembaga yang lebih tinggi. Secara hierarki PP lebih

tinggi dari pada Perkonsil (seperti yang dimuat pada Undang-Undang No.36/2014 Tentang Tenaga Kesehatan), sehingga pengaturannya akan sama untuk semua tenaga kesehatan.

Saat ini STR diatur secara teknis melalui diskresi: (1) Menteri Kesehatan, melalui Surat Edaran Nomor HK.02.01/MENKES/1911/2023 Tentang Penyelenggaraan Registrasi Dan Perizinan Tenaga Medis Dan Tenaga Kesehatan Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. (2) Ketua KTKI, melalui Surat Pengumuman Nomor: KT.01.01/KTKI/ 2422 /2023 Tentang Implementasi Penyelenggaraan Registrasi Tenaga Kesehatan Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.

Dari diskresi ini, penulis melakukan analisis kembali, dan ditemukan perbedaan pengaturan dalam hal dipersyaratkannya kembali SKP bagi tenaga kesehatan yang STR nya sudah terbit sebelum Undang-Undang No.17/2023 Tentang Kesehatan diundangkan, serta tidak aktif lebih dari 3 bulan pada saat permohonan pembaharuan. Hal ini dipandang bertentangan dengan Undang-Undang tersebut. Menurut pakar ilmu hukum, Roberia (2023), bahwasannya membaca peraturan perundang-undangan tidak dapat diartikan hanya dengan membaca pasal tertentu saja, melainkan harus membaca utuh sebagai satu kesatuan aturan terkait. Merujuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023, pasal 260 ayat (3), bahwa *“Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit: a. memiliki ijazah pendidikan di bidang Kesehatan dan/atau sertifikat profesi; dan b. memiliki sertifikat kompetensi”*.

Dalam ayat tersebut dicantumkan klausul “paling sedikit”, sehingga dapat bermakna masih cukup longgar untuk syarat lain dapat ditambahkan. Namun, pada pasal 262 disebutkan bahwa *“Ketentuan lebih lanjut mengenai Registrasi Tenaga Medis dan Tenaga Kesehatan diatur dengan Peraturan Pemerintah”*, maka pasal ini menegaskan apabila ada peraturan tambahan maka wajib diatur dahulu dalam Peraturan Pemerintah, tidak melalui diskresi pejabat terkait.

## Perizinan

Menurut pakar hukum, Dr. Roberia, menegaskan bahwa perizinan harus diatur dengan tegas oleh Negara. Negara harus melindungi segenap bangsa Indonesia, salah satunya melalui perizinan tenaga kesehatan, karena ini dapat terkait dengan ranah hukum, baik administratif, perdata maupun pidana. Jika perizinan tidak dimaknai untuk mensejahterakan profesi maka kita dianggap ikut menggagalkan tercapainya tujuan negara. Hal lain yang beliau tegaskan, seperti, tidak semua perbuatan adalah perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah perbuatan yang sudah diatur dalam hukum.

Secara keilmuan, perbuatan yang termasuk dalam perbuatan hukum secara umum tidak dilarang, tetapi jika secara umum dilarang maka memerlukan perizinan, maka dalam peraturan perlu pembahasan khusus seperti harus lulus akademik, harus lulus kompetensi, dan sebagainya. Perizinan dibuat bukan untuk sekedar label ‘gagah-gagahan’ tetapi lebih melihat kepada risiko, sehingga bergantung pada ada pelarangan atau tidak atas tindakan itu. Hal ini seperti implikasi dari perintah pengembangan kewajiban.

Analisis konten terhadap pengaturan perizinan bagi tenaga kesmas ialah sebagai berikut: (1) Dalam pasal 1 (bab ketentuan umum) tidak menyebutkan secara lugas siapa yang berwenang dalam pemberian SIP, tetapi dijelaskan dalam 263 ayat (3) dan (4) bahwa pemerintah yang menerbitkan SIP. (2) Redaksi ‘tertentu’ cukup tepat diunggah sehingga ada kepastian hukum bagi tenaga kesehatan dari lulusan jenjang akademik ataupun vokasi/profesi yang tidak memenuhi syarat untuk memiliki SIP. (3) Pada Pasal 264 tidak dijelaskan mengenai berapa banyak SIP yang dapat dimiliki oleh seorang tenaga kesehatan. (4) Pada Undang-Undang ini sudah tidak diperlukan lagi adanya rekomendasi dari Organisasi Profesi dalam pengurusan pembuatan ataupun perpanjangan SIP. (5) Pasal 267 adalah bentuk *equity* dalam bidang kesehatan. Setiap daerah memiliki keadaan yang berbeda dalam

mengalokasikan sumber daya dan peluang yang tepat yang dibutuhkan untuk mencapai hasil yang setara, misalnya: upaya pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan kekurangan tenaga kesmas, serta permasalahan distribusinya. (6) Surat tugas menjadi aspek legalitas, yaitu bukti tertulis izin praktik pengganti SIP. (7) Sebelum ada Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, surat tugas untuk praktik pada fasyankes ke-4 bisa dianggap diskresi legalitas, tetapi saat ini dapat bermakna hukum positif. (8) PP diharapkan lebih rinci mengatur mekanisme rekognisi dan rekrutmen tenaga kesmas dengan surat tugas.

### **Aspek Kepastian Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan**

Menurut WHO (2020), kerangka hukum merupakan alat penting untuk mengatur dan mengelola sistem kesehatan. Kerangka hukum mengkodifikasi dan mengalokasikan tanggung jawab, mendorong kerja sama dan koordinasi, menetapkan standar, dan mengizinkan atau membatasi tindakan. Pengaturan Undang-Undang yang baik harus dituangkan secara tegas dan jelas dalam norma hukum, agar tidak memberikan ruang untuk penafsiran ganda. (Fadhillah, 2019).

Dalam era reformasi birokrasi ini, hukum memegang peran penting dalam berbagai segi kehidupan bermasyarakat dan bernegara, termasuk bagi penyelenggaraan kegiatan di bidang kesehatan. Konsep pemikiran penyelenggaraan pembangunan kesehatan saat ini mengalami dinamisasi, yang bergeser kepada konsep paradigma sehat. Konsep ini menggeser upaya kesehatan yang awalnya bersifat individu, yang bertumpu pada pengobatan (kuratif) dan pemulihan kesehatan (rehabilitatif), beralih pada upaya kesehatan yang menyeluruh dengan penekanan pada upaya pencegahan penyakit (preventif) dan peningkatan kesehatan (promotif). (Siswati, 2017). Menurut pakar ilmu kesmas, Dr. Adang Bachtiar, hal ini sejalan dengan arah pembangunan kesehatan pada program RPJPN tahun 2005 – 2025.

Penyelenggaraan kegiatan pada upaya kesehatan seperti promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif, memerlukan perangkat hukum yang memadai, sehingga ada kepastian hukum dan perlindungan yang menyeluruh bagi penyelenggara upaya kesehatan maupun masyarakat sebagai penerima pelayanan kesehatan. Undang-Undang merupakan sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat serta memaksa (*binding authority*), sehingga apabila peraturan dalam Undang-Undang dilanggar akan menimbulkan sanksi yang tegas untuk pelanggarnya. (Santoso, 2022).

Peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait registrasi dan perizinan tenaga kesmas, saat ini telah direvisi melalui pengaturan *omnibus law* yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. Undang-Undang ini telah menghimpun seluruh unsur pembahasan dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya dan telah mencabut 11 Undang-Undang yang sebelumnya terkait dengan bidang kesehatan, antara lain: (1) UU nomor 419 tahun 1949 tentang Ordonansi Obat Keras (*Staatsblad* 1949 Nomor 419); (2) UU nomor 4 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular; (3) UU nomor 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran; (4) UU nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan; (5) UU nomor 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit; (6) UU nomor 20 tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran; (7) UU nomor 18 tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa; (8) UU nomor 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan; (9) UU nomor 38 tahun 2014 tentang Keperawatan; (10) UU nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan; (11) UU nomor 4 tahun 2019 tentang Kebidanan.

Adapun analisis konten dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, atas larangan dan ketentuan pidana terkait registrasi dan perizinan tenaga kesmas ialah sebagai berikut: (1) Undang-Undang telah mengatur bahwa untuk memberikan pelayanan kesehatan harus dilakukan oleh tenaga kesehatan. (2) Sanksi administratif bagi tenaga kesehatan tertentu yang tidak memiliki STR dan/atau SIP sudah dimuat dalam Undang-Undang ini. (3) Pasal 441 dan 442 memuat ketentuan pidana baik bagi setiap orang

yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan kepemilikan STR dan/atau SIP, baik bagi tenaga kesehatan, non tenaga kesehatan dengan modus penipuan, serta bagi fasilitas pemberi pelayanan. (4) Pidana penjara dan denda dibuat lebih berat pada Undang-Undang No.17/2023 Tentang Kesehatan.

### Gap Kebijakan pada Ranah Pendidikan dan Pengguna

Penyelenggaraan kesehatan merupakan implementasi program kesehatan yang diupayakan sebagai tanggungjawab pemerintah pusat dan daerah, terdiri dari upaya kesehatan untuk mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi masyarakat baik bersifat upaya kesehatan perorangan (UKP) maupun upaya kesehatan masyarakat (UKM), sumber daya kesehatan sebagai dukungan penyelenggaraan upaya kesehatan, dan pengelolaan kesehatan yang dilakukan dalam upaya kesehatan dan terhadap sumber daya kesehatan. (UU No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan).

Berdasarkan Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, pasal 20, SDM Kesehatan merupakan salah satu sumber daya kesehatan, dimana dibedakan menjadi 3 (tiga) kategori yaitu “tenaga medis, tenaga kesehatan, dan tenaga pendukung atau penunjang kesehatan” (pasal 197). Adapun tenaga kesmas merupakan salah satu kelompok tenaga kesehatan yang terdiri dari 5 (lima) jenis tenaga yaitu “tenaga kesehatan masyarakat, epidemiolog kesehatan, tenaga promosi kesehatan dan ilmu perilaku, pembimbing kesehatan kerja, serta tenaga administratif dan kebijakan kesehatan” (pasal 199).

Saat ini, penerbitan STR Tenaga Kesmas dalam pengaturan yang sangat rumit, dimana pengaturan registrasi dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan dianggap belum jelas dan memberatkan prosedur bagi organisasi profesi tertentu, dimana ketiadaan STR dianggap dapat mempengaruhi insentif bagi tenaga kesehatan. STR bagi Tenaga Kesmas sebelumnya diterbitkan oleh Konsil Kesehatan Masyarakat dalam 4 nomenklatur, yaitu 1) STR Ahli Kesehatan Masyarakat, 2) STR Epidemiolog Kesehatan, 3) STR Promotor Kesehatan, dan 4) STR Pembimbing Kesehatan Kerja.

Profesi kesmas merupakan *gatekeeper* dalam pelayanan primer, dimana dalam pendidikan ilmu kesehatan merupakan salah satu rumpun ilmu terapan yang mengkaji dan mendalami aplikasi ilmu bagi kehidupan manusia. (Undang-Undang No.12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi). Lulusan pendidikan ilmu kesmas diwajibkan memiliki penguasaan dasar/prinsip ilmu kesmas pada tingkat sintesis yang menjadi instrument dan substansi dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya. (AIPTKMI, 2022). Tenaga kesmas memberikan upaya kesehatan masyarakat (UKM) dalam hal upaya menjaga kesehatan masyarakat dan mencegah terjadinya sakit pada skala komunitas. Profesi kesmas layak untuk mendapatkan perlindungan hukum sampai batas-batas tertentu.

Bagi tenaga kesehatan, mengetahui batas tindakan yang diperbolehkan menurut hukum merupakan hal yang sangat penting, baik bagi para pelaku dalam dunia kesehatan itu sendiri maupun bagi pasien dan para aparat penegak hukum. Mengetahui batas antara etika dan hukum dalam dunia kesehatan, sama pentingnya dengan tugas profesi itu sendiri. Jika pelaku profesi kesehatan tidak memahami tentang batas tindakan yang diperbolehkan oleh hukum dan etik dalam menjalankan tugas profesinya, dapat dimungkinkan akan munculnya sikap ragu-ragu dalam melakukan tugas tersebut. Sehingga, seseorang dengan profesi kesmas (tenaga kesehatan) sejatinya dapat memberikan pelayanan kesehatan dengan etika yang baik dan sesuai dengan SOP (*standart operational prosedur*). (Bakhri, 2017).

Disamping terikat pada norma hukum, profesi kesehatan juga diikat oleh seperangkat aturan yang disebut sebagai norma etika. Sementara itu, etika terikat dan dipengaruhi oleh perubahan-perubahan yang berlangsung dalam ruang dan waktu. Praktik profesi kesehatan tidak terlepas dari kode etik dan hukum kesehatan yang berlaku. (Bakhri, 2017).

*Gap* dalam peraturan perundang-undangan ini antara lain sebagai berikut: (1) Sebelum terbitnya Undang-Undang No.17/2023 Tentang Kesehatan; (a) Organisasi Profesi Kesmas (IAKMI) merupakan salah satu organisasi yang memiliki anggota perwakilan resmi di MTKI sejak bergabung tahun 2014 sampai dengan saat ini (di KTKI). (b) Pengaturan uji kompetensi hanya diwajibkan untuk vokasi dan profesi, tetapi dalam redaksi pengaturan yang lain mewajibkan STR untuk setiap/semena tenaga kesehatan yang menjalankan praktik keprofesian; dan mewajibkan SIP bagi setiap/semena tenaga kesehatan yang menjalankan praktik di bidang pelayanan kesehatan. (c) Dukungan dalam bentuk surat pernyataan sebagai diskresi dari 2 (dua) kementerian terkait, serta lembaga akreditasi independen terhadap pelaksanaan Uji Kompetensi Sarjana Kesehatan Masyarakat tetapi pelaksanaan UKSKMI tertolak oleh Ombudsman RI. (2) Pasca terbitnya Undang-Undang No.17/2023 Tentang Kesehatan; (a) Amanat kebijakannya mewajibkan uji kompetensi hanya untuk lulusan pada level pendidikan vokasi dan profesi, sementara; (i) Tidak semua pendidikan tinggi bidang kesehatan memiliki jenjang vokasi dan profesi. (ii) Kelompok tenaga kesmas belum memiliki jenjang pendidikan profesi. (iii) Kelompok tenaga kesmas hanya memiliki jenjang pendidikan vokasi pada 4 jenis (promosi kesehatan, K3, epidemiologi, dan administrasi kesehatan) dari 7 + 1 (berbeda kelompok tenaga kesehatan: kesehatan lingkungan) peminatan/pengkhususan dalam kurikulum pendidikan kesmas. (iv) Level pendidikan terendah bagi tenaga kesehatan ialah diploma tiga, artinya seluruh jenjang di atasnya, termasuk pendidikan akademik, menjadi bagian dari tenaga kesehatan yang memiliki kompetensi dan praktik keprofesian yang harus dijaga mutunya. (v) Tidak mudah dan tidak murah untuk menginisiasi pembentukan suatu program pendidikan profesi. Tentu membutuhkan waktu, biaya, dan proses yang cukup panjang dan perlu matang. (vi) Adanya STR bagi tenaga kesmas lulusan jenjang S1 menjadi kontradiksi kebijakan dan kebutuhan di lapangan. (vii) Jenjang karier dari kelompok tenaga kesmas saat ini hanya ada 4 (tenaga promosi kesehatan, tenaga K3, epidemiolog kesehatan, dan administrator kesehatan), sementara masih ada puluhan ribu tenaga kesmas yang memiliki STR generalis yang belum jelas standar praktik dan jenjang kariernya. (b) Menurut pakar ilmu kesmas, tidak adanya redaksi kewajiban ataupun larangan dalam Undang-Undang untuk jenjang akademik (S1, S2, S3) mengadakan uji kompetensi, secara hukum seharusnya dibolehkan selama ada tujuan yang baik, transparan, ada kendali mutu dan kendali biaya, serta selama tidak menjadi exit-exam yang menyalahi aturan.

## KESIMPULAN

Kebijakan terkait regulasi tenaga kesmas penting untuk diaplikasikan, dikarenakan untuk menghindari risiko intervensi yang tidak tepat atau salah sasaran. Regulasi juga diperlukan untuk melindungi masyarakat dengan jaminan kelayakan praktik profesional tenaga kesmas yang terstandar, dimana sertifikasi dan registrasi harus didasarkan pada kompetensi yang saat ini digunakan dalam praktik keprofesian.

Undang-Undang 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan sudah berlaku sejak diundangkan, meskipun peraturan pelaksananya belum terbit. Namun, Undang-Undang tidak bisa berlaku surut, terutama jika dalam perubahan kebijakannya membebangkan masyarakat (unsur tenaga kesmas). Untuk itu, selama tenaga kesmas mengalami kesulitan dalam menjalankan praktik keprofesiannya, maka sejatinya pemerintah memberikan masa transisi selama karier (ranah industri) tenaga kesmas masih memberlakukan STR sebagai prasyarat. Kebijakan ini tidak dapat diberikan kepada tenaga kesmas lulusan lampau atau yang sudah bekerja, sehingga kepada mereka sejatinya dapat diberlakukan RPL (Recognisi Pendidikan Lampau) atau *inpassing*.

Sebagaimana arah pembangunan kesehatan dalam RPJPN 2005-2025, dimana upaya kesehatan periode ini berfokus pada upaya promotif dan preventif, maka diperlukan masa

transisi agar tenaga kesmas dapat melakukan pembaharuan STR seumur hidup, sehingga lulusan tenaga kesmas periode lampau dapat tetap memanfaatkan STR nya dalam dunia kerja. Para pemangku kepentingan sejatinya juga dituntut untuk segera melengkapi berbagai standar yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Kami sampaikan ucapan terima kasih yang tiada terkira kepada para pihak yang telah membantu penelitian ini sampai dengan penulisan artikel selesai. Terkhusus kepada dewan pertimbangan organisasi IAKMI dan Kementerian Hukum dan HAM RI yang telah mendukung penuh terselesaikannya artikel ini

## DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin & Asikin, Z. (2019) 'Pengantar Metode Penelitian Hukum: Edisi Revisi'. Depok: Rajawali Pers.
- Asosiasi Institusi Pendidikan Tinggi Kesehatan Masyarakat Indonesia (AIPTKMI). (2022) 'Panduan Kurikulum Nasional Program Studi Sarjana Kesehatan Masyarakat Tahun 2021'. Depok: UI Publishing.
- Ayuningtyas, D. (2022) 'Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Praktik'. Depok: Rajawali Pers
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. (2016) 'Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring'. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Hasil Pencarian - KBBI VI Daring ([kemendikbud.go.id](http://kemendikbud.go.id))
- Bakhri, S. (2017) 'HUKUM KESEHATAN Pertautan Norma Hukum Dan Etika 1', pp. 1–15.
- Fadhillah, H, dkk. (2019) 'Pengaturan Tentang Tenaga Kesehatan dalam Peraturan Perundang-undangan dan Azas Kepastian Hukum'. Media Online: SOEPRA Jurnal Hukum Kesehatan.
- Klara, W. C. (2021). *Perlindungan Hukum Pasien dalam Pelayanan Kesehatan pada praktik Mandiri Bidan di Kabupaten Musi Rawas Utara* (Doctoral dissertation, Universitas Katholik Soegijapranata Semarang).
- Kesuma, S. I. (2023). Sosialisasi Tentang Ulasan Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. *Birokrasi: Jurnal Ilmu Hukum Dan Tata Negara*, 1(4), 143-156.
- Mannas, Y. A., SH, M., & Siska Elvandari, S. H. (2023). *Aspek Hukum Telemedicine Di Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada-Rajawali Pers.
- Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 83 Tahun 2019 Tentang Registrasi Tenaga Kesehatan.
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Uji Kompetensi Mahasiswa Bidang Kesehatan.
- Santoso, A. (2022) Hukum Kesehatan. Yogyakarta: Pustakabarupress.
- Santoso, A, dkk. (2022) Pengantar Metodologi Penelitian Hukum. Yogyakarta: Pustakabarupress.
- Siswati, S. (2017) 'Etika dan Hukum Kesehatan (Dalam Pesrspektif Undang-Undang Kesehatan)'. Depok: Rajawali Pers.
- Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.
- Undang-Undang RI Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.

World Health Organization. (2020) *Better Laws for Better Health: Western Pacific Regional Action Agenda on Strengthening Legal Frameworks for Health in the Sustainable Development Goals*. Western Pacific Region.