



Paradoks Yudisial Omnibus Law: Analisis Komparatif Putusan Uji Formil Dan Uji Materiil Undang-Undang Kesehatan No. 17 Tahun 2023

Yudhi Hertanto¹, Yana Chaeru²

Universitas Islam Nusantara, Indonesia¹⁻²

Email Korespondensi: yudhihertanto@gmail.com, yanachaeru@gmail.com

Article received: 17 November 2025, Review process: 24 November 2025

Article Accepted: 01 Januari 2026, Article published: 18 Januari 2026

ABSTRACT

The enactment of Law No. 17 of 2023 concerning Health (Health Law) via the omnibus method sparked controversy and rejection from five major health professional organizations, culminating in a judicial review at the Constitutional Court (MK). This study analyzes a judicial paradox arising from these reviews. On one hand, the Constitutional Court rejected all formal review petitions (Decision of February 29, 2024), declaring the legislative process, criticized for minimal participation, to be constitutionally valid. On the other hand, the Court granted a partial material review (Case No. 49/PUU-XXII/2024) against Article 212(2) of the Health Law, reasoning that the absence of transitional rules created legal uncertainty and harmed constitutional rights. This study employs a normative-juridical method with conceptual and case study approaches. The theoretical analysis uses Gunther Teubner's autopoietic systems theory and the "meaningful participation" standard from a prior MK ruling (No. 91/PUU-XVIII/2020). The findings indicate that the formal review decision reflects the operation of a closed (autopoietic) legal system, validating formal-procedural compliance. Conversely, the material review decision implicitly validates the failure of substantive participation, as the Court was forced to surgically correct the flawed substance of the law. This paradox exposes a fundamental tension between formalistic procedural legitimacy and substantive justice in Indonesia's omnibus law practice, implicating the "legal expropriation" of professional organizations' authority and the emergence of "normative gaps" in practice.

Keywords: Legal Autopoiesis, Meaningful Public Participation, Omnibus Law

ABSTRAK

Pengesahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) melalui metode omnibus law memicu kontroversi dan penolakan dari lima organisasi profesi kesehatan utama, yang berujung pada pengujian yudisial di Mahkamah Konstitusi (MK). Penelitian ini menganalisis sebuah paradoks yudisial yang muncul dari hasil pengujian tersebut. Di satu sisi, MK menolak seluruh permohonan uji formil (Putusan 29 Februari 2024), menyatakan proses legislasi yang dikritik minim partisipasi tersebut sah secara konstitusional. Di sisi lain, MK justru mengabulkan sebagian uji materiil (Putusan Perkara 49/PUU-XXII/2024) terhadap Pasal 212 ayat (2) UU Kesehatan, dengan alasan ketiadaan aturan peralihan telah menciptakan ketidakpastian hukum dan merugikan hak konstitusional warga negara. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pendekatan konseptual dan studi kasus. Analisis teoretis menggunakan teori sistem autopoietik Gunther Teubner dan standar meaningful participation dari Putusan MK

sebelumnya (No. 91/PUU-XVIII/2020). Hasil penelitian menunjukkan bahwa putusan uji formil merefleksikan operasionalisasi sistem hukum yang tertutup (autopoietik), yang memvalidasi kepatuhan formal-prosedural. Sebaliknya, putusan uji materiil secara implisit memvalidasi kegagalan partisipasi substantif, karena MK terpaksa melakukan koreksi bedah terhadap substansi UU yang cacat. Paradoks ini mengekspos tegangan fundamental antara legitimasi prosedural yang formalistik dan keadilan substantif dalam praktik legislasi omnibus law di Indonesia, yang berimplikasi pada "perampasan legal" kewenangan organisasi profesi dan terjadinya "kekosongan norma" di level praktik.

Kata Kunci: Autopoiesis Hukum, Omnibus Law, Partisipasi Publik Bermakna

PENDAHULUAN

Inisiatif reformasi regulasi melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) merupakan salah satu legislasi omnibus law paling signifikan pasca-UU Cipta Kerja. Dengan mencabut 11 undang-undang sektoral, termasuk UU Praktik Kedokteran dan UU Keperawatan, produk hukum ini bertujuan melakukan simplifikasi dan sentralisasi tata kelola kesehatan (Kementerian Kesehatan, 2024). Namun, proses pembentukannya memicu polarisasi tajam. Aliansi lima organisasi profesi (OP) kesehatan, IDI, PDGI, PPNI, IBI, dan IAI, serta berbagai elemen masyarakat sipil menolak keras UU ini (IDI & others, 2023)

Penolakan berakar pada dua aspek: (1) Aspek formil, di mana proses legislasi dituding terburu-buru, tidak transparan, dan gagal memenuhi standar partisipasi publik yang bermakna (meaningful participation) (Koalisi Warga, 2023); dan (2) Aspek materiil, di mana substansi UU dinilai sebagai upaya "perampasan legal" (legal expropriation) atas kewenangan organisasi profesi dan sentralisasi kekuasaan di tangan eksekutif (Pratama, 2022).

Eskalasi konflik ini bermuara pada serangkaian permohonan judicial review di Mahkamah Konstitusi (MK), yang melahirkan sebuah paradoks yudisial. Pada 29 Februari 2024, MK menolak seluruh permohonan uji formil (Mahkamah Konstitusi, 2024). MK menyatakan bahwa proses pembentukan UU Kesehatan tidak terbukti bertentangan dengan UUD 1945 dan sah secara prosedural. Putusan ini secara efektif melegitimasi proses legislasi omnibus law yang kontroversial tersebut. Namun, secara ironis, pada 3 Januari 2025, dalam Perkara Nomor 49/PUU-XXII/2024, Mahkamah Konstitusi justru mengabulkan sebagian permohonan uji materiil terhadap Pasal 212 ayat (2) UU Kesehatan (Mahkamah Konstitusi, 2025). MK menyatakan pasal tersebut inkonstitusional bersyarat karena ketiadaan aturan peralihan (asas transitoir) telah terbukti merugikan hak konstitusional mahasiswa kesehatan dan menimbulkan ketidakpastian hukum (Pasal 28D ayat 1 UUD 1945).

Keluaran yang paradoks ini, proses (formil) dinyatakan sah, namun substansi (materiil) yang dihasilkannya dinyatakan cacat, menjadi fokus penelitian ini. Artikel ini berargumen bahwa putusan uji materiil MK yang mengoreksi substansi UU secara implisit memvalidasi dalil para pemohon uji formil (yang justru ditolak MK) mengenai kegagalan partisipasi publik yang substantif. Untuk membongkar kompleksitas ini, penelitian ini menggunakan dua kerangka

konseptual utama. Pertama, teori sistem autopoietik Gunther Teubner (1993) untuk menjelaskan bagaimana sistem hukum (MK) beroperasi secara tertutup (legal/ilegal) dalam memvalidasi proses formil. Kedua, standar meaningful participation yang diletakkan MK sendiri dalam Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020 (Mahkamah Konstitusi, 2021), sebagai tolok ukur kegagalan proses legislasi substantif.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan menitikberatkan pada analisis terhadap bahan hukum primer dan sekunder guna mengkaji secara sistematis paradoks yudisial dalam pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan. Pendekatan perundang-undangan (statute approach) digunakan untuk menelaah kesesuaian norma dalam UU Kesehatan dengan UUD 1945, khususnya terkait prinsip kepastian hukum dan partisipasi publik yang bermakna, sementara pendekatan konseptual (conceptual approach) diarahkan untuk mengelaborasi teori sistem autopoietik Gunther Teubner serta standar meaningful participation sebagaimana dirumuskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Selain itu, pendekatan studi kasus (case approach) diterapkan melalui analisis komparatif terhadap ratio decidendi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam uji formil dan uji materiil, sehingga memungkinkan peneliti mengungkap secara kritis relasi antara legitimasi prosedural dan keadilan substantif dalam praktik legislasi omnibus law di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. *Uji Formil dan Legitimasi Autopoietik*

Dalam putusannya (Mahkamah Konstitusi, 2024), MK menolak dalil 5 OP mengenai pelanggaran meaningful participation. Ratio decidendi MK berfokus pada pemenuhan syarat formal-prosedural oleh pemerintah (Kementerian Kesehatan). MK meyakini bahwa pemerintah telah melakukan upaya pelibatan, seperti menyediakan saluran daring (partisipasisehat.kemkes.go.id) dan fakta bahwa para Pemohon telah diundang dalam konsultasi publik.

MK menegaskan bahwa pembentuk UU berhak memilih dan memilih masukan masyarakat, dan fakta bahwa masukan 5 OP tidak diakomodasi tidak lantas membuat prosesnya cacat formil Anggoro, (2020)

Jika dianalisis menggunakan Teori Autopoiesis (Teubner, 1993), putusan ini adalah contoh sempurna dari sistem hukum yang beroperasi secara tertutup (operationally closed). "Gangguan" atau "iritasi" (irritants) dari sistem sosial (berupa protes masif 5 OP) diterjemahkan oleh sistem hukum (MK) ke dalam kode biner internalnya: legal/ilegal. Pertanyaan MK bukanlah "Apakah 5 OP marah dan aspirasinya diabaikan?" (isu sosial), melainkan "Apakah Kemenkes telah mengirim undangan dan membuat website?" (isu legal-prosedural). Karena jawaban atas pertanyaan kedua adalah 'Ya', maka secara hukum internal, prosesnya divalidasi sebagai 'legal'.

Dalam putusan ini, MK secara efektif telah melemahkan standar emas meaningful participation yang dibangunnya sendiri dalam Putusan 91/2020 Fadli, (2018); Firdaus & others, (2024). Standar tersebut menuntut tiga hak: right to be heard (hak didengar), right to be considered (hak dipertimbangkan), dan right to be explained (hak mendapat penjelasan). Putusan uji formil UU Kesehatan mereduksi standar tersebut kembali menjadi sebatas right to be heard yang formalistik.

2. *Uji Materiil sebagai Koreksi Keadilan Substantif*

Dinamika yang berkebalikan terjadi pada uji materiil Perkara 49/PUU-XXII/2024. Pemohon (mahasiswa kesehatan) menggugat Pasal 212 ayat (2) yang memberlakukan syarat pendidikan profesi tambahan untuk mendapatkan Surat Tanda Registrasi (STR), padahal mereka mendaftar kuliah di bawah rezim UU lama.

Dalil utamanya adalah ketiadaan asas transitoir (ketentuan peralihan) yang merampas hak-hak tertanam (vested rights) mereka dan melanggar asas kepastian hukum yang adil (Pasal 28D ayat 1 UUD 1945). Dalam putusan ini, MK setuju sepenuhnya dengan dalil Pemohon. MK menyatakan bahwa pemberlakuan ketentuan baru tidak boleh merugikan hak pihak terdampak dan ketiadaan aturan peralihan telah terbukti menciptakan ketidakpastian hukum.

Untuk itu, MK menjatuhkan putusan inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional), menyatakan bahwa Pasal 212 ayat (2) hanya berlaku bagi mahasiswa baru, sedangkan mahasiswa lama (para Pemohon) tetap berhak atas STR sesuai UU lama.

3. *Menganalisis Paradoks: Kegagalan Partisipasi yang Tervalidasi*

Jika kedua putusan ini disandingkan, paradoksnya menjadi sangat jelas. Masalah ketiadaan aturan peralihan di Pasal 212 adalah jenis masalah teknis-substantif yang pasti akan diidentifikasi dan disampaikan oleh para pemangku kepentingan (mahasiswa, OP, institusi pendidikan) jika proses meaningful participation khususnya hak "untuk dipertimbangkan" dan "dijelaskan" benar-benar dijalankan.

Fakta bahwa Mahkamah Konstitusi harus melakukan "koreksi menyeluruh" (depth correction) terhadap substansi UU dalam putusan uji materiil adalah bukti de facto bahwa proses partisipasi publik yang digugat dalam uji formil memang telah gagal menangkap substansi. Putusan MK yang mengabulkan uji materiil, secara ironis, adalah validasi terkuat atas argumen para Pemohon uji formil yang justru ditolak oleh MK.

4. *Implikasi Sistemik Pasca-Putusan*

Dualitas putusan ini tidak mengakhiri kontroversi, namun melahirkan implikasi sistemik baru:

- a. Legitimasi "Perampasan Legal" Kewenangan OP: Dengan ditolaknya uji formil (Mahkamah Konstitusi, 2024), substansi UU yang paling kontroversial, yakni sentralisasi kewenangan dari OP ke Kementerian Kesehatan, kini menjadi valid dan berkekuatan hukum mengikat. Fenomena ini disebut sebagai "perampasan legal" (legal expropriation) atas otoritas profesi Ramadhani, (2024)

- b. Terciptanya Kekosongan Norma (Normative Gaps): Metode omnibus law yang mencabut 11 UU sektoral secara serentak telah menciptakan kekosongan hukum teknis di level praktik. Sebagai contoh, UU No. 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan dicabut, namun UU Kesehatan 17/2023 bersifat terlalu umum dan tidak mengatur detail standar praktik keperawatan. Hal ini menempatkan perawat (tenaga kesehatan terbesar) dalam posisi rentan secara hukum.
- c. Pergeseran Arena Yudisial: Penolakan uji formil memaksa para penentang UU Kesehatan mengubah strategi dari meruntuhkan seluruh bangunan UU menjadi "perang gerilya" yudisial, yakni menggugat pasal per pasal melalui uji materiil. Dinamika ini masih terus berjalan, misalnya dalam Perkara No. 111/PUU-XXII/2024 yang menggugat kedudukan Kolegium (Mahkamah konstitusi, 2025)

SIMPULAN

Pengujian yudisial UU Kesehatan No. 17 Tahun 2023 di Mahkamah Konstitusi telah menghasilkan sebuah paradoks yang signifikan. Putusan uji formil yang menolak gugatan (Mahkamah Konstitusi, 2024) dapat dijelaskan melalui teori autopoiesis (Teubner, 1993), di mana MK bertindak sebagai sistem hukum yang tertutup, memvalidasi proses berdasarkan kepatuhan formal-prosedural dan mengabaikan "gangguan" sosial-politik. Namun, putusan uji materiil yang mengabulkan gugatan atas Pasal 212 ayat (2) karena ketiadaan aturan peralihan, secara de facto membuktikan kegagalan substantif dari proses partisipasi yang telah divalidasi secara formil tersebut. MK terpaksa mengoreksi ketidakadilan konstitusional spesifik yang dihasilkan oleh proses legislasi yang cacat substansi partisipasinya. Paradoks ini mengekspos tegangan fundamental dalam sistem hukum Indonesia antara kebutuhan akan kecepatan legislasi omnibus law dan mandat konstitusional untuk partisipasi publik yang bermakna (meaningful participation). Implikasi langsungnya adalah terlegitimasinya sentralisasi kekuasaan kesehatan dan terciptanya kekosongan norma yang berisiko bagi praktisi di lapangan.

DAFTAR RUJUKAN

- (IDI), I. D. I., & others. (2023). *Tanggapan 5 Organisasi Profesi Kesehatan Mengenai Perkembangan Pembahasan RUU Kesehatan*. <https://idionline.org>
- Anggoro, B. D. (2020). Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya. *Jurnal Rechtsvinding*, 9(1).
- Efendi, J., & Ibrahim, J. (2016). *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Prenada Media.
- Fadli, M. (2018). Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(01).
- Firdaus, F. R., & others. (2024). Meaningful Participation as People's Sovereignty Form. *UNES Journal of Suara Justisia*, 7(1), 306–318.
- Indonesia, M. K. R. (2025). *Putusan Nomor 49/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Materiil Pasal 212 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang*

Kesehatan.

M.Hum., D. M. S. H. (2020). Metode Penelitian Hukum. *Mataram University Press, Edisi Pert*, F. Hujriyanti, Ed.

Pratama, M. A. (2022). Meaningful Participation sebagai Upaya Kompromi Idee Des Recht Pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. *Jurnal Crepido*, 4(2), 137-147.

Ramadhani, S. (2024). Dampak Intervensi Berbasis Sekolah terhadap Kecanduan dan Kecemasan Internet Pada Remaja di Kalimantan Selatan. *Jurnal Pendidikan Kesehatan Dan Masyarakat*, 1(20), 45-53.
<http://ejournal.undip.ac.id/index.php/JPKM>

Riski, S., Anti, T. P., Syekh, U., Hasan, A., & Padangsidimpuan, A. A. (2025). *Social Media and Teens' Self-Concept: a Systematic Literature Review*. 1-12.