JIIC: JURNAL INTELEK INSAN CENDIKIA
https://jicnusantara.com/index.php/jiic
Vol : 2 No: 12, Desember 2025
E-ISSN : 3047-7824

Reformasi Hukum Kesehatan Pasca UU No. 17 Tahun 2023: Implikasi Terhadap Praktik Keperawatan

Health Law Reform Following Law No. 17 of 2023: Implications For Nursing Practice

Astuti Tuharea
Program Studi Ilmu Keperawatan, STIKes Maluku Husada
Email Korespondensi : astuharea@gmail.com

Article Info

Article history :
Received : 25-12-2025
Revised : 27-12-2025
Accepted : 29-12-2025
Pulished : 31-12-2025

Abstract

Health law reform in Indonesia has undergone significant changes following the enactment of Law Number 17 of 2023 concerning Health, which revokes several sectoral laws, including Law Number 38 of 2014 concerning Nursing. This reform marks a shift in the regulation of health professionals from a profession-based regulatory model toward a more integrated national health system framework. Such changes create legal implications for the professional status of nurses, particularly regarding their scope of practice, authority for independent practice, and legal protection within the national health service system. This study aims to analyze the legal implications of health law reform after the enactment of Law Number 17 of 2023 on nursing practice in Indonesia, especially in relation to changes in regulatory structure, professional authority, legal protection, and the role of professional organizations. This research uses a normative legal research method with statutory, conceptual, and analytical approaches. The legal materials consist of primary legal sources in the form of legislation, particularly Law Number 17 of 2023 concerning Health, as well as secondary sources such as academic books, scientific journals, and relevant research publications. Data were collected through a literature review and analyzed qualitatively using legal interpretation methods, including grammatical, systematic, and teleological interpretation. The findings indicate that the integration of health regulations through Law Number 17 of 2023 has reshaped the legal framework governing nursing practice. Regulations that were previously profession-specific are now incorporated into the broader regulatory system for health professionals. This transformation affects legal certainty regarding nursing practice, the position of professional organizations, independent nursing practice authority, and legal protection for nurses. Therefore, clear implementing regulations are necessary to ensure legal certainty and maintain the professionalism of nursing practice in Indonesia.

Keywords: health law reform, Law Number 17 of 2023, nursing practice.

Abstrak

Reformasi hukum kesehatan di Indonesia mengalami perubahan signifikan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang mencabut berbagai undang-undang sektoral, termasuk Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan. Perubahan ini menandai pergeseran paradigma pengaturan tenaga kesehatan dari model regulasi berbasis profesi menuju model regulasi sistem kesehatan yang terintegrasi. Kondisi tersebut menimbulkan berbagai implikasi yuridis terhadap kedudukan hukum, kewenangan praktik, praktik mandiri, serta perlindungan hukum bagi profesi perawat dalam sistem pelayanan kesehatan nasional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi reformasi hukum kesehatan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 terhadap praktik keperawatan di Indonesia, khususnya terkait perubahan struktur regulasi, kewenangan praktik, perlindungan hukum, serta

peran organisasi profesi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan analitis (analytical approach). Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, serta bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal ilmiah yang relevan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif menggunakan metode interpretasi hukum melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa integrasi regulasi kesehatan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 menyebabkan perubahan konstruksi hukum terhadap pengaturan praktik keperawatan. Pengaturan yang sebelumnya bersifat profesi-spesifik menjadi bagian dari sistem pengaturan tenaga kesehatan secara umum. Perubahan ini berimplikasi pada kepastian hukum praktik keperawatan, kewenangan praktik mandiri, kedudukan organisasi profesi, serta perlindungan hukum bagi perawat yang masih memerlukan penjabaran lebih lanjut melalui peraturan pelaksana. Oleh karena itu, pemerintah perlu segera menyusun regulasi turunan yang jelas guna menjamin kepastian hukum dan profesionalisme praktik keperawatan.

Kata Kunci: reformasi hukum kesehatan, UU No. 17 Tahun 2023, praktik keperawatan

PENDAHULUAN

Reformasi hukum kesehatan merupakan bagian fundamental dalam menjamin terselenggaranya pelayanan kesehatan yang bermutu, aman, serta memberikan kepastian hukum bagi tenaga kesehatan dan masyarakat. Kepastian hukum menjadi elemen penting dalam praktik keperawatan karena perawat merupakan tenaga kesehatan dengan jumlah terbesar dan memiliki kontak langsung serta berkesinambungan dengan pasien (Dery Setiawan, 2025). Data Kementerian Kesehatan menunjukkan bahwa tenaga keperawatan mendominasi komposisi tenaga kesehatan di Indonesia, dengan jumlah mencapai 582.023 orang pada tahun 2023, sehingga perubahan regulasi akan berdampak langsung terhadap sistem pelayanan kesehatan secara nasional. (Muhammad, 2024). Pada tanggal 8 Agustus 2023, Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan sebagai regulasi baru yang menggantikan dan mencabut sejumlah undang-undang sektoral kesehatan, termasuk Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan. Pendekatan omnibus law dalam UU tersebut bertujuan untuk menyederhanakan regulasi, memperkuat integrasi sistem kesehatan, serta meningkatkan efisiensi tata kelola pelayanan kesehatan nasional (Damanhury, 2025) Namun, pencabutan UU Keperawatan sebagai lex specialis bagi profesi perawat menimbulkan konsekuensi yuridis yang signifikan. Sebelumnya, UU No. 38 Tahun 2014 secara khusus mengatur kewenangan praktik, registrasi, izin praktik, standar profesi, serta perlindungan hukum bagi perawat. Dengan diintegrasikannya pengaturan tenaga kesehatan ke dalam satu undang-undang payung, muncul pertanyaan mengenai sejauh mana kepastian hukum, batas kewenangan praktik, serta mekanisme pertanggungjawaban profesi perawat tetap terjamin dalam kerangka regulasi baru. Beberapa kajian awal menunjukkan adanya kebutuhan harmonisasi peraturan turunan untuk mencegah kekosongan norma dan multitafsir dalam implementasi praktik keperawatan (Pakpahan, 2024).

Secara kronologis, reformasi hukum kesehatan ini dilatarbelakangi oleh evaluasi sistem kesehatan pasca pandemi COVID-19, yang memperlihatkan perlunya integrasi regulasi, penguatan sistem pelayanan, dan penataan kembali distribusi serta kewenangan tenaga kesehatan. Pemerintah kemudian menyusun RUU Kesehatan yang mengonsolidasikan berbagai undang-undang sektoral menjadi satu regulasi komprehensif, yang akhirnya disahkan menjadi UU No. 17 Tahun 2023. Reformasi tersebut dimaksudkan untuk memperkuat sistem kesehatan nasional, namun pada saat

yang sama memunculkan dinamika baru dalam pengaturan profesi keperawatan. (Secillia, 2025). Skala permasalahan ini tidak bersifat individual, melainkan sistemik dan nasional, mengingat jumlah perawat di Indonesia mencapai ratusan ribu orang dan tersebar di berbagai fasilitas pelayanan kesehatan. Setiap perubahan norma hukum yang mengatur kewenangan dan tanggung jawab praktik akan berdampak luas terhadap pelayanan kesehatan, keselamatan pasien, serta potensi sengketa hukum di bidang kesehatan. Dalam konteks tersebut, diperlukan analisis yuridis yang komprehensif untuk mengkaji implikasi normatif dan praktis UU No. 17 Tahun 2023 terhadap praktik keperawatan, termasuk identifikasi potensi kekosongan hukum serta kebutuhan regulasi pelaksana sebagai alternatif solusi guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan profesi. Alternatif solusi yang dapat dipertimbangkan antara lain penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan menteri kesehatan yang secara spesifik mengatur praktik keperawatan, penguatan standar profesi melalui organisasi profesi, serta harmonisasi kebijakan lintas sektor kesehatan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan *(statute approach*), pendekatan konseptual *(conceptual approach),* dan pendekatan analitis *(analytical approach)* untuk mengkaji implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan terhadap praktik keperawatan di Indonesia. Penelitian dilaksanakan pada periode Oktober sampai November 2025. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan, bahan hukum sekunder berupa buku teks, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian yang relevan, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode interpretasi hukum melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai perubahan norma hukum dan implikasinya terhadap praktik keperawatan. Hasil analisis disajikan secara deskriptif-analitis untuk memberikan argumentasi hukum dan rekomendasi terhadap penguatan regulasi praktik keperawatan dalam kerangka reformasi hukum kesehatan di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Perubahan Struktur Pengaturan Praktik Keperawatan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.

Reformasi hukum kesehatan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan membawa perubahan mendasar dalam sistem pengaturan tenaga kesehatan di Indonesia, termasuk profesi perawat. Salah satu perubahan paling signifikan adalah pencabutan sejumlah undang-undang sektoral kesehatan, termasuk Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan, yang sebelumnya secara khusus mengatur kewenangan, tanggung jawab, dan perlindungan hukum bagi perawat. Ketentuan pencabutan tersebut secara tegas diatur dalam Pasal 454 UU No. 17 Tahun 2023 yang menyatakan bahwa sejumlah undang-undang, termasuk UU Keperawatan, dinyatakan tidak berlaku sejak berlakunya undang-undang tersebut. Pencabutan Undang-Undang Keperawatan menunjukkan adanya pergeseran pendekatan regulasi menuju sistem kesehatan yang terintegrasi. Reformasi ini merupakan bagian dari kebijakan transformasi sistem kesehatan nasional yang bertujuan memperkuat pelayanan kesehatan, sistem

pembiayaan, sumber daya manusia kesehatan, dan teknologi kesehatan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 menjadi landasan hukum utama dalam pelaksanaan transformasi kesehatan tersebut melalui enam pilar transformasi kesehatan nasional (Siti Nadia Tarmizi, 2023). Namun demikian, perubahan struktur regulasi tersebut memiliki implikasi langsung terhadap kedudukan hukum profesi perawat. Sebelum berlakunya UU No. 17 Tahun 2023, praktik keperawatan diatur secara khusus dalam UU No. 38 Tahun 2014 yang memberikan landasan hukum yang jelas mengenai definisi praktik keperawatan, kewenangan, standar profesi, registrasi, serta perlindungan hukum. Dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 38 Tahun 2014 dinyatakan bahwa praktik keperawatan adalah pelayanan yang diberikan oleh perawat dalam bentuk asuhan keperawatan. Selain itu, UU Keperawatan juga secara tegas mengatur kewenangan perawat dalam menjalankan praktik keperawatan secara mandiri maupun kolaboratif dengan tenaga kesehatan lain, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 UU No. 38 Tahun 2014. Ketentuan tersebut memberikan kepastian hukum bagi perawat dalam melaksanakan praktik profesinya. Dengan dicabutnya UU tersebut, pengaturan praktik perawat tidak lagi diatur dalam undang-undang khusus, melainkan menjadi bagian dari pengaturan umum tenaga kesehatan dalam UU No. 17 Tahun 2023.

Dalam UU No. 17 Tahun 2023, pengaturan tenaga kesehatan, termasuk perawat, diatur dalam Bab mengenai Sumber Daya Manusia Kesehatan. Undang-undang ini mendefinisikan tenaga kesehatan sebagai setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki kompetensi dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Cahyani, 2024) Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa profesi perawat tidak lagi diatur secara spesifik sebagai profesi yang memiliki undang-undang tersendiri, tetapi menjadi bagian dari sistem pengaturan tenaga kesehatan secara umum. Kondisi ini menunjukkan adanya perubahan paradigma dalam sistem hukum kesehatan Indonesia, yaitu dari pendekatan profesi spesifik menuju pendekatan sistem kesehatan terpadu. Perubahan struktur hukum ini juga merupakan bagian dari kebijakan pemerintah dalam memperkuat integrasi pelayanan kesehatan nasional.

2. Implikasi Yuridis Pencabutan Undang – Undang Keperawatan Terhadap Kedudukan Hukum Profesi Perawat

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan membawa konsekuensi yuridis terhadap kedudukan hukum profesi perawat dalam sistem hukum kesehatan nasional. Undang-undang ini secara eksplisit mencabut sejumlah undang-undang sektoral di bidang kesehatan, termasuk Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan. (UU Nomor 17 Tahun 2023, 2023) Sebelum dicabut, UU 38 Tahun 2014 memberikan landasan normatif yang secara khusus mengatur praktik keperawatan, kewenangan profesional, registrasi, izin praktik, pembinaan, serta perlindungan hukum bagi perawat. Dalam Pasal 1 angka 2 UU 38 Tahun 2014 ditegaskan bahwa praktik keperawatan adalah pelayanan yang diberikan oleh perawat dalam bentuk asuhan keperawatan Ketentuan ini menunjukkan pengakuan eksplisit terhadap karakter profesi keperawatan sebagai profesi mandiri dengan lingkup praktik yang jelas.

Dengan berlakunya UU 17 Tahun 2023, pengaturan tenaga kesehatan termasuk perawat diintegrasikan dalam satu kerangka hukum nasional. Pendekatan ini merepresentasikan pergeseran dari model regulasi berbasis profesi menuju model regulasi sistem kesehatan terintegrasi. Dalam UU 17 Tahun 2023, pengaturan mengenai tenaga medis dan tenaga kesehatan

ditempatkan dalam satu rezim hukum yang menekankan harmonisasi kebijakan, efisiensi regulasi, serta penguatan tata kelola sistem kesehatan. Secara yuridis, integrasi tersebut memiliki beberapa implikasi.

Pertama, dari aspek kepastian hukum, norma-norma yang sebelumnya diatur secara rinci dalam UU Keperawatan kini harus ditafsirkan dalam kerangka umum UU Kesehatan. Hal ini menuntut sinkronisasi dengan peraturan pelaksana, seperti peraturan pemerintah dan peraturan menteri, agar tidak terjadi kekosongan norma. Prinsip kepastian hukum sendiri merupakan bagian dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022**.**

Kedua, dari sisi perlindungan hukum, UU 38 Tahun 2014 sebelumnya memberikan jaminan perlindungan kepada perawat sepanjang menjalankan praktik sesuai standar profesi dan standar prosedur operasional. Dalam UU 17 Tahun 2023, prinsip perlindungan terhadap tenaga medis dan tenaga kesehatan tetap diakui, tetapi dirumuskan dalam konteks umum tenaga kesehatan, bukan lagi secara eksklusif bagi profesi perawat. Perubahan ini menimbulkan konsekuensi konseptual mengenai tingkat spesifikasi perlindungan normatif yang diberikan kepada profesi. (Suryaningtyas, 2023).

Ketiga, dari aspek tata kelola profesi, UU 38 Tahun 2014 secara eksplisit mengatur peran organisasi profesi dalam pembinaan dan penetapan standar profesi. Dalam rezim UU 17 Tahun 2023, pengaturan organisasi profesi berada dalam kerangka yang lebih luas mengenai tenaga kesehatan. Hal ini berpotensi memengaruhi otonomi profesi dalam menentukan standar praktik dan mekanisme pengawasan internal. Secara normatif, keseimbangan antara kewenangan negara dan otonomi profesi merupakan prinsip penting dalam hukum kesehatan modern. **Keempat**, dalam konteks sistem kesehatan nasional, integrasi regulasi melalui UU 17 Tahun 2023 merupakan bagian dari upaya penyederhanaan dan harmonisasi regulasi kesehatan yang sebelumnya tersebar dalam berbagai undang-undang sektoral. Fragmentasi regulasi sering kali menimbulkan tumpang tindih norma dan kompleksitas birokrasi. (Paonganan, 2025) Dengan pendekatan satu undang-undang kesehatan, pembentuk undang-undang berupaya menciptakan konsistensi norma serta memperkuat koordinasi antar tenaga kesehatan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan Dengan demikian, pencabutan UU 38 Tahun 2014 tidak sekadar bersifat administratif, melainkan membawa implikasi substantif terhadap kedudukan hukum perawat dalam sistem hukum kesehatan nasional. Analisis normatif menunjukkan adanya pergeseran paradigma regulasi dari pendekatan profesi-spesifik menuju pendekatan sistemik terintegrasi. Namun demikian, keberhasilan integrasi tersebut tetap bergantung pada kejelasan norma turunan serta konsistensi implementasi dalam praktik pelayanan kesehatan.

3. Analisis Perbandingan Pengaturan Kewenangan dan Perlindungan Hukum Perawat Sebelum dan Sesudah Berlakunya UU Nomor 17 Tahun 2023

Secara normatif, perbandingan antara rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menunjukkan perubahan konstruksi hukum terhadap kewenangan dan perlindungan profesi perawat. UU 38 Tahun 2014 secara khusus mengatur ruang lingkup praktik keperawatan, kewenangan perawat dalam memberikan asuhan keperawatan, serta pelaksanaan praktik

mandiri. Ketentuan tersebut memberikan batasan sekaligus legitimasi normatif terhadap tindakan profesional perawat. Dalam UU 38 Tahun 2014, kewenangan perawat mencakup pemberian asuhan keperawatan secara mandiri maupun kolaboratif, termasuk pelaksanaan tindakan berdasarkan pelimpahan wewenang dari tenaga medis sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengaturan ini memperlihatkan adanya pengakuan terhadap kompetensi profesional perawat yang berdiri dalam struktur pelayanan kesehatan. (Sundoyo, 2023).

Selain itu, undang-undang tersebut secara eksplisit menjamin perlindungan hukum bagi perawat yang menjalankan praktik sesuai standar profesi dan standar prosedur operasional. Sebaliknya, dalam UU 17 Tahun 2023, pengaturan mengenai tenaga kesehatan termasuk perawat ditempatkan dalam satu rezim hukum yang terintegrasi. Undang-undang ini tidak lagi memisahkan pengaturan setiap profesi dalam undang-undang tersendiri, melainkan menggabungkannya dalam satu kerangka regulasi nasional. Ketentuan mengenai tenaga medis dan tenaga kesehatan diatur secara sistemik, dengan penekanan pada standar kompetensi, perizinan, serta sistem pembinaan nasional. Dari sudut pandang kepastian hukum, model pengaturan khusus sebagaimana diatur dalam UU 38 Tahun 2014 memberikan kejelasan identitas normatif profesi perawat. Setiap aspek praktik, mulai dari definisi hingga perlindungan hukum, dirumuskan secara spesifik. Sementara itu, dalam model terintegrasi UU 17 Tahun 2023, norma bersifat lebih umum sehingga memerlukan peraturan pelaksana untuk mengatur secara teknis ruang lingkup kewenangan masing-masing profesi. Hal ini menuntut konsistensi regulasi turunan agar tidak terjadi kekosongan atau multitafsir norma.

Dalam perspektif teori hukum administrasi negara, perubahan tersebut berkaitan dengan restrukturisasi kewenangan pemerintah dalam mengatur tenaga kesehatan. Integrasi regulasi memungkinkan pemerintah melakukan standardisasi nasional yang lebih terkoordinasi. Namun, konsekuensinya adalah berkurangnya diferensiasi normatif yang sebelumnya melekat pada masing-masing profesi. Oleh karena itu, efektivitas perlindungan hukum ke depan sangat bergantung pada kualitas peraturan pelaksana serta mekanisme pengawasan yang diterapkan. Lebih lanjut, perubahan ini juga harus dilihat dalam kerangka asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022. Asas kejelasan rumusan dan asas kepastian hukum menjadi parameter penting dalam menilai apakah integrasi regulasi melalui UU 17 Tahun 2023 telah memenuhi prinsip-prinsip pembentukan peraturan yang baik. Dengan demikian, secara komparatif dapat disimpulkan bahwa rezim UU 38 Tahun 2014 menekankan penguatan identitas profesi melalui pengaturan spesifik, sedangkan rezim UU 17 Tahun 2023 menekankan harmonisasi dan integrasi sistem kesehatan nasional. Perbedaan pendekatan ini membawa implikasi terhadap konstruksi kewenangan, model perlindungan hukum, serta otonomi profesional perawat dalam istem pelayanan kesehatan Indonesia. (Wicaksono, 2026)

4. Dampk Integrasi Regulasi Praktik Mandiri Perawat

Dalam rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan, praktik mandiri perawat diakui secara eksplisit sebagai bagian dari ruang lingkup praktik keperawatan. Undang-undang tersebut mengatur bahwa perawat dapat menjalankan praktik keperawatan secara mandiri setelah memenuhi persyaratan registrasi dan memiliki izin praktik (Republik

Indonesia, 2014). Pengaturan ini memberikan legitimasi hukum terhadap keberadaan praktik mandiri sebagai bentuk pelayanan profesional berbasis kompetensi. (Sumantri, 2025). UU 38 Tahun 2014 juga menegaskan bahwa praktik keperawatan dilaksanakan berdasarkan standar profesi, standar pelayanan, dan standar prosedur operasional. Dengan demikian, praktik mandiri bukan sekadar aktivitas administratif, melainkan praktik profesional yang tunduk pada standar etik dan hukum yang jelas.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, pengaturan mengenai tenaga kesehatan termasuk perawat tidak lagi dipisahkan dalam undang-undang sektoral. UU 17 Tahun 2023 mengatur tenaga medis dan tenaga kesehatan dalam satu kerangka hukum yang terintegrasi. Praktik tenaga kesehatan tetap dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan kompetensi, registrasi, dan perizinan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, berbeda dengan UU 38 Tahun 2014 yang secara khusus menegaskan praktik mandiri perawat, UU 17 Tahun 2023 menggunakan pendekatan yang lebih umum terhadap praktik tenaga kesehatan. Hal ini berimplikasi pada perubahan konstruksi normatif praktik mandiri, dari pengaturan profesi-spesifik menjadi pengaturan berbasis sistem kesehatan nasional.

Secara yuridis, kondisi ini menuntut kejelasan dalam peraturan pelaksana agar ruang lingkup praktik mandiri perawat tetap memiliki kepastian hukum. Dari perspektif hukum administrasi, praktik mandiri perawat berkaitan erat dengan rezim perizinan dan kewenangan atribusi dari negara kepada tenaga kesehatan. Dalam UU 38 Tahun 2014, kewenangan tersebut dirumuskan secara eksplisit sebagai bagian dari pengakuan terhadap kompetensi profesional perawat. Dalam UU 17 Tahun 2023, kewenangan tersebut dilekatkan pada sistem perizinan tenaga kesehatan secara umum. Integrasi ini berpotensi memperkuat sistem pengawasan dan standardisasi nasional, tetapi juga berisiko menimbulkan ambiguitas jika norma turunan tidak secara tegas mengatur batas kewenangan praktik mandiri. Selain itu, aspek perlindungan hukum dalam praktik mandiri juga mengalami perubahan konteks. UU 38 Tahun 2014 memberikan jaminan perlindungan hukum kepada perawat yang menjalankan praktik sesuai standar profesi. Dalam UU 17 Tahun 2023, perlindungan hukum diberikan dalam kerangka umum tenaga medis dan tenaga kesehatan. Secara konseptual, perlindungan tetap ada, namun tidak lagi diformulasikan secara khusus bagi praktik mandiri perawat. (Irfan & Shinta Andriayani, 2025).

Dalam kerangka asas kepastian hukum sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022, setiap perubahan regulasi harus menjamin kejelasan rumusan dan tidak menimbulkan kekosongan norma. Oleh karena itu, efektivitas praktik mandiri perawat pasca UU 17 Tahun 2023 sangat bergantung pada konsistensi pengaturan turunan dan implementasi administratif di tingkat pusat maupun daerah. Secara keseluruhan, dampak integrasi regulasi terhadap praktik mandiri perawat dapat dipahami sebagai transisi dari pengakuan profesi-spesifik menuju pengaturan sistemik. Tantangan utama terletak pada bagaimana memastikan bahwa integrasi tersebut tetap menjaga kepastian hukum, otonomi profesional, serta perlindungan hukum bagi perawat dalam menjalankan praktik mandiri sebagai bagian dari pelayanan kesehatan nasional.

5. Konsekwensi Terhadap Organisasi Profesi dan Standar Kompetensi

Dalam rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan, organisasi profesi memiliki kedudukan yang tegas dan spesifik dalam pengaturan praktik keperawatan. Undang-undang ini mengatur bahwa organisasi profesi berperan dalam penyusunan standar profesi, pembinaan dan pengawasan etika, serta pemberian rekomendasi dalam proses registrasi dan praktik perawat. Ketentuan tersebut menunjukkan adanya pengakuan normatif terhadap otonomi profesi dalam menjaga mutu pelayanan keperawatan. Selain itu, UU 38 Tahun 2014 menegaskan bahwa praktik keperawatan harus dilaksanakan sesuai standar profesi dan standar pelayanan. Standar profesi tersebut disusun oleh organisasi profesi dan menjadi dasar dalam penilaian kompetensi serta penegakan disiplin. Dengan demikian, organisasi profesi tidak hanya berfungsi sebagai wadah administratif, tetapi juga sebagai institusi normatif yang menentukan kualitas dan batas kewenangan praktik perawat.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, pengaturan organisasi profesi tenaga kesehatan tidak lagi diatur secara terpisah per profesi, melainkan dalam satu kerangka besar tenaga medis dan tenaga kesehatan. UU 17 Tahun 2023 tetap mengakui keberadaan organisasi profesi dan peranannya dalam pembinaan serta penetapan standar kompetensi, namun tidak lagi dirumuskan secara khusus untuk profesi perawat. (Widowati & A, 2023) Perubahan ini menunjukkan pergeseran pendekatan dari model profesi-spesifik menuju model regulasi sistemik. Dalam sistem baru, standar kompetensi ditetapkan dalam koordinasi antara pemerintah dan organisasi profesi, dengan orientasi pada standardisasi nasional tenaga kesehatan. Secara administratif, hal ini berpotensi memperkuat integrasi sistem pembinaan tenaga kesehatan secara nasional. Namun secara normatif, perubahan tersebut dapat memengaruhi tingkat otonomi organisasi profesi dalam menentukan kebijakan internal dan standar teknis yang spesifik bagi keperawatan.

(Subekti, 2023) Dari perspektif hukum administrasi negara, kewenangan organisasi profesi dalam UU 38 Tahun 2014 dapat dipahami sebagai bentuk delegasi atau atribusi terbatas dari negara untuk mengatur aspek teknis profesi. (Putera, 2025) Dalam UU 17 Tahun 2023, kewenangan tersebut ditempatkan dalam kerangka pengawasan negara yang lebih terpusat. Konsekuensinya, keseimbangan antara pengawasan pemerintah dan kemandirian profesi menjadi isu penting dalam implementasi. (Merry, 2025) Aspek standar kompetensi juga mengalami penyesuaian. Dalam sistem sebelumnya, standar kompetensi keperawatan dirumuskan secara spesifik berdasarkan karakter praktik keperawatan. Dalam sistem terintegrasi, standar kompetensi tenaga kesehatan dirancang dalam kerangka harmonisasi nasional, dengan tetap mempertimbangkan kekhususan masing-masing profesi. Agar tidak terjadi reduksi kualitas profesional, peraturan pelaksana harus secara eksplisit mengatur batas kewenangan, kompetensi inti, dan mekanisme evaluasi kompetensi perawat.

Dalam konteks asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022, setiap perubahan regulasi harus memenuhi asas kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, dan kepastian hukum. Oleh karena itu, keberhasilan integrasi regulasi dalam UU 17 Tahun 2023 sangat bergantung pada kejelasan pengaturan teknis mengenai peran organisasi profesi dan standar

kompetensi. Secara keseluruhan, perubahan regulasi ini tidak menghapus peran organisasi profesi, tetapi mengubah konteks normatif dan administratif kedudukannya. Tantangan utama terletak pada bagaimana menjaga keseimbangan antara integrasi sistem kesehatan nasional dan perlindungan terhadap otonomi profesional yang menjadi karakter dasar profesi keperawatan.

6. Analisis Potensi Konflik Norma dan Kebutuhan Peraturan Pelaksana

Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang mencabut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan menimbulkan konsekuensi yuridis yang tidak hanya bersifat struktural, tetapi juga berpotensi memunculkan konflik norma dalam tataran implementasi. Konflik norma yang dimaksud bukan dalam arti pertentangan langsung antar undang-undang, melainkan potensi ketidakjelasan pengaturan akibat perubahan konstruksi hukum dari model profesi-spesifik menuju model sistemik terintegrasi. Dalam UU 38 Tahun 2014, norma mengenai praktik keperawatan dirumuskan secara rinci, mulai dari definisi, ruang lingkup kewenangan, praktik mandiri, hingga perlindungan hukum. Seluruh konstruksi normatif tersebut membentuk sistem pengaturan internal profesi yang relatif komprehensif. Dengan dicabutnya undang-undang tersebut, norma spesifik yang sebelumnya berdiri sendiri harus ditransformasikan ke dalam rezim baru UU 17 Tahun 2023.

UU 17 Tahun 2023 mengatur tenaga medis dan tenaga kesehatan dalam satu kerangka besar yang menekankan integrasi sistem pelayanan kesehatan nasional. (Yuliantti, 2023) Namun, karena sifatnya yang lebih umum, sejumlah pengaturan teknis yang sebelumnya dirumuskan secara detail dalam UU Keperawatan kini memerlukan penjabaran lebih lanjut melalui peraturan pelaksana, seperti peraturan pemerintah atau peraturan menteri. Potensi konflik norma dapat muncul dalam beberapa aspek. Pertama, terkait batas kewenangan praktik. Jika peraturan pelaksana tidak secara eksplisit mengatur ruang lingkup kewenangan perawat, dapat timbul interpretasi yang berbeda antara institusi pelayanan kesehatan, organisasi profesi, dan aparat penegak hukum. Kondisi ini berisiko menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik pelayanan. Kedua, potensi konflik dapat terjadi dalam aspek perlindungan hukum.

Dalam UU 38 Tahun 2014, perlindungan bagi perawat dirumuskan secara tegas sepanjang praktik dilakukan sesuai standar profesi. Dalam rezim UU 17 Tahun 2023, perlindungan diberikan dalam kerangka umum tenaga kesehatan. Apabila tidak dijabarkan secara spesifik dalam peraturan pelaksana, (Martiyaningsih, 2025) perlindungan normatif terhadap tindakan profesional perawat dapat menjadi multitafsir. Ketiga, terdapat potensi disharmoni antara peraturan lama yang belum dicabut secara eksplisit di tingkat peraturan menteri dengan konstruksi norma baru dalam UU 17 Tahun 2023. Secara teori hukum, perubahan undang-undang harus diikuti dengan harmonisasi regulasi turunan agar tidak terjadi dualisme pengaturan.

Dalam konteks asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022, setiap peraturan harus memenuhi asas kejelasan rumusan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, kebutuhan akan peraturan pelaksana menjadi sangat krusial dalam memastikan bahwa integrasi regulasi tidak menimbulkan kekosongan norma. Dari perspektif hukum sistemik, integrasi regulasi melalui UU 17 Tahun 2023 merupakan langkah harmonisasi regulasi kesehatan nasional. Namun

harmonisasi hanya efektif apabila disertai konsistensi regulasi turunan, koordinasi antar lembaga, serta kejelasan distribusi kewenangan. Tanpa itu, integrasi dapat berubah menjadi sentralisasi normatif yang justru mengurangi kepastian hukum bagi profesi. Dengan demikian, kebutuhan utama pasca pencabutan UU Keperawatan adalah percepatan penyusunan dan harmonisasi peraturan pelaksana yang secara eksplisit mengatur kewenangan, standar kompetensi, praktik mandiri, dan perlindungan hukum perawat. Hal ini penting untuk menjaga keseimbangan antara tujuan integrasi sistem kesehatan nasional dan jaminan kepastian hukum bagi profesi keperawatan.

KESIMPULAN

Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan yang mencabut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan menandai pergeseran paradigma regulasi dari pendekatan profesi-spesifik menuju pendekatan sistem kesehatan terintegrasi. Dalam rezim UU 38 Tahun 2014, profesi perawat memiliki konstruksi hukum yang berdiri sendiri dengan pengaturan rinci mengenai definisi praktik, kewenangan profesional, praktik mandiri, standar kompetensi, peran organisasi profesi, serta perlindungan hukum. Sebaliknya, UU 17 Tahun 2023 mengintegrasikan pengaturan tenaga medis dan tenaga kesehatan dalam satu kerangka hukum nasional. Secara normatif, pendekatan ini bertujuan untuk menyederhanakan regulasi, mengurangi fragmentasi hukum, dan memperkuat koordinasi sistem kesehatan. Namun demikian, integrasi tersebut membawa implikasi terhadap kedudukan hukum perawat, khususnya dalam hal spesifikasi kewenangan, kejelasan praktik mandiri, serta formulasi perlindungan hukum yang sebelumnya dirumuskan secara eksplisit dalam UU Keperawatan.

Analisis menunjukkan bahwa perubahan ini tidak menghapus pengakuan terhadap profesi perawat, tetapi mengubah konteks normatif pengaturannya. Tantangan utama terletak pada potensi kekosongan atau multitafsir norma apabila pengaturan turunan tidak secara tegas menjabarkan batas kewenangan dan standar praktik keperawatan. Oleh karena itu, keberhasilan integrasi regulasi sangat bergantung pada konsistensi pembentukan peraturan pelaksana sesuai asas kepastian hukum dan kejelasan rumusan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022.

Berdasarkan analisis tersebut, beberapa rekomendasi normatif yang dapat diajukan antara lain:

1. Pemerintah perlu segera menyusun dan mengharmonisasikan peraturan pelaksana UU 17 Tahun 2023 yang secara eksplisit mengatur ruang lingkup kewenangan, praktik mandiri, serta standar kompetensi perawat. Hal ini penting untuk mencegah kekosongan norma pasca pencabutan UU 38 Tahun 2014.
2. Ketentuan mengenai praktik mandiri perawat perlu ditegaskan kembali dalam regulasi turunan agar tetap memiliki legitimasi hukum yang jelas dan tidak menimbulkan ambiguitas dalam implementasi di lapangan.
3. Peraturan pelaksana perlu memastikan bahwa organisasi profesi tetap memiliki peran strategis dalam penetapan standar profesi, pembinaan etika, dan pengawasan mutu, sehingga integrasi sistem tidak mengurangi otonomi profesional.

4. Pemerintah perlu melakukan evaluasi menyeluruh terhadap peraturan menteri atau regulasi teknis yang masih merujuk pada UU 38 Tahun 2014 untuk menghindari disharmoni dengan UU 17 Tahun 2023.
5. Formulasi perlindungan hukum bagi tenaga kesehatan dalam UU 17 Tahun 2023 perlu diterjemahkan secara operasional agar perawat memperoleh jaminan perlindungan yang setara atau lebih kuat dibandingkan rezim sebelumnya.

Secara keseluruhan, integrasi regulasi kesehatan merupakan langkah strategis dalam reformasi sistem kesehatan nasional. Namun, untuk menjaga keseimbangan antara harmonisasi sistem dan perlindungan profesi, diperlukan regulasi turunan yang jelas, konsisten, dan berorientasi pada kepastian hukum. Dengan demikian, posisi normatif profesi perawat dalam sistem hukum kesehatan nasional tetap terlindungi dan terjamin secara konstitusional.

DAFTAR PUSTAKA

Cahyani, P. e. (2024). Perluasan Hukum Tanggung Jawab Rumah Sakit Setelah Berlakunya UU Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatn. *Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia* (p. 519). Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Damanhury, A. C. (2025). Penerapan Metode Omnibus Law Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan. *Jurnal Sains, Ekonomi, Manajemen, Akuntansi Dan Hukum,*, 59-60.

Dery Setiawan, D. S. (2025). *Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Kesehatan Atas Tindakan Diskriminasi Terhadap Kegagalan Pemulihan Pada Pasien.* Semarang: UPT. Perpustakaan Undaris.

Irfan, M., & Shinta Andriayani. (2025). Peengaturan Perlindungan Hukum yang Berkeadilan Bagi Tenaga Kesehatan Keperawatan Mandir di Sarana Pelayanan Kesehatani . *Jurnal Kompilasi Hukum*, 268-269.

Martiyaningsih, E. Z. (2025). Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kesehatan yang Mengalami Kekerasan pada Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit Ditinjau dari Perspektif UUNo. 17 Tahun 2023 tentang Kesehata. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 12051.

Merry, M. (2025). Analisis Normatif Terhadap Ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan: Rekonstruksi Kewenangan Organisasi Profesi Dan Kollegium Kedokteran. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 7354.

Muhammad, N. (2024, Februari 29). *databoks.katadata.co.id*. Retrieved November 18, 2026, from databoks: https://databoks.katadata.co.id/layanan-konsumen-kesehatan/statistik/ccbad81d570b73b/indonesia-punya-49-juta-tenaga-kesehatan-pada-2023-perawat-terbanyak?utm_source=chatgpt.com

Pakpahan, R. (. (2024). *Rekonstruksi regulasi tindak pidana malpraktik tenaga kesehatan yang berbasis nilai keadilan pancasila.* Semarang: Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia).

Paonganan, R. T. (2025). Analisis Harmonisasi Analisis Perundang - undangan dalam Mengatasi Konflik Regulasi Di Indonesia. *Journal Of Social Science Research*, 3.

Putera, G. B. (2025). Perlindungan Hukum Terhadap Perawat Sebagai Tenaga Kesehatan Dalam Konteks Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Kertha Desa*, 1147-1157.

Republik Indonesia. (2023, Agustus). *UU Nomor 17 Tahun 2023*. Retrieved November 18, 2025, from peraturan.bpk.go.id: https://peraturan.bpk.go.id/Details/258028/uu-no-17-tahun-2023

Secillia, B. A. (2025). Analisis Implikasi Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan terhadap Praktik Keperawatan di Indonesia. *Jurnal Siti Rufaidah*, 2.

Siti Nadia Tarmizi, M. (2023, Desember 28). *Forum Bakohumas Kemenkes RI 2023: Bersama Gaungkan UU Kesehatan*. Retrieved November 15, 2025, from kemkes.go.id: https://kemkes.go.id/eng/forum-bakohumas-kemenkes-ri-2023-bersama-gaungkan-uu-kesehatan?utm_source=chatgpt.com

Subekti, I. (2023). Reformasi hukum kesehatan dan integrasi profesi dalam UU No. 17/2023. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 123-125.

Sumantri, B. (2025). Bagaimana Perlindungan Hukum bagi Perawat dalam Praktik Mandiri Ditinjau Undang-Undang Nomer 17 Tahun 2023. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 12064.

Sundoyo. (2023). Peluang optimalisasi pelayanan keperawatan pasca terbit Undang-Undang Kesehatan. *Fakultas Ilmu Keperawatan Universitas Indonesia*.

Suryaningtyas, Y. (2023). *Kajian Yuridis Terhadap Perlindungan Hukum bagi Perawat dalam Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan yang Profesional dan Mandiri.* Jakarta: Universitas Kristen Indonesia.

Undang - Undang Nomor 38 Tahun 2014

Wicaksono, E. N. (2026). Ketimpangan Beban Tanggung Jawab Hukum Antara Dokter dan Perawat. *Jurnal Ilmu pertahanan, Politik dan Hukum Indonesia*, 46.

Widowati, & A, S. T. (2023). Peran organisasi profesi keperawatan dalam menjamin profesionalisme pasca UU Kesehatan. *Jurnal Profesi Keperawatan*, 77-89.

Yuliantti, S. (2023). Dampak Hukum Pencabutan UU Keperawatan Terhadap Tenaga Keperawatan Di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, 203-212.