

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Globalisasi adalah suatu proses yang mendunia dimana setiap orang tidak terikat oleh negara dan batas wilayah. Artinya pembatasan antar negeri untuk perpindahan barang, jasa, modal, manusia, teknologi, pasar, dan masih banyak hal lain yang tidak ada batasannya. Karena batas antar negara semakin berkurang, sementara kemajuan teknologi dan informasi berkembang demikian cepat. Globalisasi mempengaruhi perubahan di semua sektor, termasuk dalam bidang kesehatan.<sup>1</sup>

Kelompok Negara ASEAN ikut serta untuk kemajuan teknologi dan informasi di semua sektor termasuk di bidang kesehatan, khususnya dalam bidang kedokteran. ASEAN atau *Association of Southeast Asian Nation* adalah geopolitik dan ekonomi dari Negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Didirikan di Bangkok, 8 Agustus 1967 berdasarkan Deklarasi Bangkok oleh 5 Negara yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand.<sup>2</sup>

Kemudian terdapat Piagam ASEAN adalah sebagai anggaran dasar bagi Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN). Piagam ASEAN sudah berlaku sejak 15 Desember 1984. Kemudian pada Tanggal 7 Januari 1984, Brunei Darussalam bergabung menjadi Anggota ASEAN yang ke-6. Negara-negara Asia Tenggara lainnya juga bergabung menjadi Anggota ASEAN seperti Vietnam (bergabung pada tanggal 28 Juli 1995), Laos dan Myanmar (bergabung pada

---

<sup>1</sup> <https://www.yuksinau.id/pengertian-globalisasi/> diakses pada tanggal 20 Juli 2019, pukul 19:00 WIB

<sup>2</sup> <http://setnas-asean.id/tentang-asean> diakses pada tanggal 21 Juli 2019, pukul 14:00 WIB

tanggal 23 Juli 1997) dan pada tanggal 16 Desember 1998 Kamboja juga ikut bergabung ke dalam Organisasi ASEAN.<sup>3</sup>

Kerjasama antara Negara ASEAN dijalin, dimana salah satunya adalah kerangka ekonomi yang dinamakan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). MEA merupakan salah satu bentuk kerjasama antar Negara anggota ASEAN dalam bidang perekonomian. Diawali dari perjanjian bersama pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) yang digelar di Kuala Lumpur, Malaysia. Terdapat dokumen *Blueprint* (cetak biru) yang didalamnya memuat empat pilar yang sudah disepakati dalam pertemuan ke-38 *ASEAN Economic Minister Meeting (AEM)* di Kuala Lumpur pada bulan Agustus tahun 2016. Tujuan MEA adalah agar semua negara anggota memiliki tingkat perekonomian yang sama sehingga tidak menimbulkan kesenjangan dan kemiskinan. Program ini diharapkan bisa meningkatkan kemampuan negara agar lebih maju.<sup>4</sup>

Dalam kawasan Ekonomi ASEAN yang stabil, makmur, dan berdaya saing tinggi ditandai dengan kemudahan jasa-jasa dan investasi bebas, maka mendorong pembangunan ekonomi yang merata, mengurangi kemiskinan serta meningkatkan pergerakan tenaga internasional dan jasa secara bebas di kawasan Ekonomi ASEAN. Terbentuknya MEA dengan visi Kawasan Ekonomi ASEAN yang berdaya saing tinggi menunjukkan bahwa, persaingan merupakan suatu elemen yang esensial dalam perekonomian modern.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> [https://kemlu.go.id/portal/i/read/122/halaman\\_list\\_lainnya/tentang-asean](https://kemlu.go.id/portal/i/read/122/halaman_list_lainnya/tentang-asean) diakses pada tanggal 21 Juli 2019, pukul 15:00 WIB

<sup>4</sup> <http://pengertian.com/mea-adalah-masyarakat-ekonomi-asean> . Diakses Pada Tanggal 7 April 2019. Pukul 16:00.

<sup>5</sup> Syahmin AK, 2006, "*Hukum Dagang Internasional*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 14.

MEA kemudian mengatur tentang kemajuan teknologi dan informasi di bidang jasa yaitu dalam *Mutual Recognition Arrangement (MRA)*. *MRA* adalah perjanjian antar dua negara atau lebih untuk mencapai suatu kesepakatan yang di dalamnya mengatur kepentingan masing-masing negara mengenai suatu hal. *MRA* diaplikasikan untuk hal-hal yang berkaitan dengan keprofesian dan tenaga profesional. Dalam perkembangan MRAs ASEAN, telah ditentukan bahwa pada dasarnya, *MRA* mengatur mengenai pemfasilitasi di 8 Profesi yang terdapat pada Pasal 5 *Asean Framework Agreement (ASAF)*, yaitu:

1. *Engineering Services* (Jasa Insinyur/Engineering)
2. *Nursing Services* (Jasa Keperawatan)
3. *Architectural Services* (Jasa Arsitektur)
4. *Surveying Qualifications* (Jasa Ahli Survey)
5. *Accountancy Services* (Jasa Akuntan)
6. *Medical Practitioners* (Jasa Tenaga Dokter)
7. *Dental Practitioners* (Jasa Tenaga Dokter Gigi)
8. *Tourism Professionals* (Jasa Tenaga Pariwisata)

Tujuan dari kedelapan bidang profesi ini mirip satu sama lain, seperti saling menukar informasi dan memfasilitasi mobilitas para ahli profesi yang bersangkutan, dimana hal ini dinyatakan langsung dalam kedelapan perjanjian *MRA* tersebut. Dengan adanya kerjasama antar negara ASEAN maka terjadi perjanjian internasional diantara negara-negara tersebut.

Perjanjian internasional diartikan secara umum dan luas yang dalam bahasa Indonesia disebut juga persetujuan, traktat, ataupun konvensi, adalah:

<sup>6</sup>“kata sepakat antara dua atau lebih subyek hukum internasional mengenai suatu obyek atau masalah tertentu dengan maksud untuk membentuk hubungan hukum atau melahirkan hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum internasional.”

Sedangkan dalam pasal 2 konvensi Wina 1969, perjanjian Internasional (*treaty*) merupakan suatu persetujuan yang dibuat antara Negara dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional. Apakah perjanjian tersebut dibuat dalam instrument tunggal atau dua atau lebih instrument yang berkaitan satu sama lain, dengan apapun nama yang diberikan padanya.<sup>7</sup>

Dalam Hukum Internasional, Perjanjian seperti *MRA* ini masuk dalam jenis Perjanjian Internasional, dimana menurut Mochtar Kusumaatmadja : “Perjanjian Internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.”<sup>8</sup>

Dapat dilihat dari definisi yang diberikannya, yaitu: <sup>9</sup>“*international treaties or Convention are agreements or contracts between two or more states, usually negotiated for the purpose or creating, modifying or extinguishing mutual and reciprocal obligations*”

Dalam hukum internasional mengatur mengenai organisasi internasional baik yang bersifat privat maupun publik dan individu yang menjadi perhatian masyarakat internasional. Perkembangan masyarakat modern bersifat global juga

---

<sup>6</sup> I Wayan Parthiana, 2002, “*Hukum Perjanjian Internasional*”, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm.12.

<sup>7</sup> Boer Mauna, 2003, “*Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*”, PT. Alumni, Bandung, hlm. 12.

<sup>8</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 2015, “*Pengantar Hukum Internasional*”, PT. Alumni, Bandung, hlm. 3.

<sup>9</sup> Syahmin AK, 1985, “*Hukum Perjanjian Internasional(Menurut Konvensi Wina)*”, Armico, Bandung, hlm. 10.

mulai mengurangi batas-batas nasional (*national boundaries*) terutama aktivitas yang berhubungan dengan ekonomi, informasi, komunikasi, lingkungan hidup yang sering mengabaikan batas nasional suatu negara.<sup>10</sup>

Dalam hal ini Indonesia mempunyai hubungan perjanjian antara dua Negara atau lebih yang berpengaruh dalam banyak hal dari aspek ekonomi internasional. Dalam hal ini, selama berada di Indonesia, orang asing dapat melakukan kegiatan bisnis yang dipandang dapat menguntungkan dirinya.<sup>11</sup>

Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 merupakan induk dari pengaturan perjanjian internasional karena konvensi ini merupakan konvensi pertama yang berisikan pengaturan perjanjian internasional, baik secara teknis maupun material dan ketentuan dalam konvensi ini merupakan kebiasaan-kebiasaan internasional selama ini yang berkaitan dengan perjanjian internasional.<sup>12</sup>

Berlakunya arus bebas tenaga kerja dalam kerangka Masyarakat Ekonomi ASEAN menimbulkan dampak terhadap mobilitas tenaga kerja terampil, salah satunya jasa profesi dokter. Peraturan tersebut dinamakan lebih rinci lagi dengan *Mutual Recognition Arrangement On Medical Practitioners*.

*Mutual Recognition Arrangements On Medical Practitioners*, terdapat didalamnya peraturan yang mengatur bagaimana perdagangan jasa bagi profesi dokter. Profesi dokter yang dimaksudkan dalam hal ini yaitu profesi dokter dan dokter gigi. Di Indonesia sendiri sudah ada peraturan yang mengatur bagaimana

---

<sup>10</sup> Andreas Pramudianto, 2017, "*Hukum Lingkungan Internasional*", PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 13

<sup>11</sup> Gatot Supramono, 2012, "*Hukum Orang Asing di Indonesia*", Sinar Grafika, Jakarta, hlm 3

<sup>12</sup> Jawahir Thontowi, 2019, "*Perjanjian Internasional dan HAM*", UII Press, Yogyakarta, hlm. 135.

kedudukan bagi profesi dokter asing yang akan masuk ke Indonesia untuk berbagai macam kegiatan. Peraturan tersebut sudah tertulis dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 317/MENKES/PER/III/2010 tentang Pendayagunaan Tenaga Kerja Negara Asing di Indonesia.

*MRA on Medical Practitioners* ditetapkan pada 26 Februari 2009 di Cham, Thailand. *MRA* ini bertujuan untuk memfasilitasi mobilitas dokter umum di kawasan ASEAN. Kemudian bertujuan untuk tukar menukar informasi dan membangun kerjasama pada sektor kesehatan ini. Meningkatkan kualitas pelaksanaan standarisasi. Dan yang terakhir untuk memberikan kesempatan program pembangunan kapasitas dan pelatihan bagi para dokter umum.

Sumber Daya Manusia di Indonesia dalam bidang perekonomian sudah cukup bersaing sebelum adanya MEA, akan tetapi setelah adanya MEA, masyarakat dari negara-negara anggota ASEAN dapat masuk ke Indonesia membantu perekonomian Indonesia dan tidak dapat dipungkiri bahwa satu hal yang pasti ialah masuknya sumber daya manusia dari berbagai negara di Indonesia mengancam keberadaan ataupun kedudukan subjek ekonomi yang ada di negara Indonesia. Salah satunya dalam bidang kesehatan.

Indonesia merupakan salah satu pendiri ASEAN, dan Indonesia telah mampu menciptakan stabilitas regional di kawasan Asia Tenggara. Indonesia juga turut serta dalam perkembangan di berbagai bidang tingkat ASEAN. Salah satunya adalah untuk mengembangkan dalam bidang kesehatan khususnya profesi dokter.

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 2025/MENKES/PER/X/2011 Tentang Izin Praktik dan Pelaksanaan Praktik

Kedokteran dalam Pasal 18 yang berisi: “dokter dan dokter gigi warga Negara asing hanya dapat bekerja atas permintaan fasilitas pelayanan kesehatan tertentu dalam ruang lingkup:

- a) Pemberi pelatihan dalam rangka alih ilmu pengetahuan dan teknologi; dan
- b) Pemberi pelayanan.”

Fungsi dan tujuan dari profesi dokter yaitu sebagai salah satu unsur dimasyarakat dan pemerintahan amat dibutuhkan perannya untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan. Harapan masyarakat bila berhadapan dengan tenaga kesehatan adalah dapat memberikan solusi untuk menyelesaikan masalah kesehatannya baik keluhan hal yang mendasar sampai hal-hal yang komplikasi ditanyakan kepada mereka. Peran seorang “penyembuh” ini amat mulia dan dihargai sangat tinggi dimata masyarakat. Biasanya masyarakat hanya tahu, petugas yang melayani mereka untuk pengobatan mereka panggil dengan sebutan “dokter”. Padahal seperti yang kita ketahui, tidak hanya seseorang yang berprofesi sebagai dokter yang melakukan dan memberikan pengobatan.<sup>13</sup>

Pelayanan jasa dibidang kesehatan di Indonesia masih dirasakan kurang maksimal, berbagai macam terobosan telah dilakukan oleh pemerintah. Misalnya, menambah jumlah fasilitas kesehatan. Untuk itu Indonesia memerlukan profesi dokter asing dalam ilmu teknologi dibidang medis. Dikarenakan perkembangan zaman, Indonesia masih bisa dibilang belum mampu mengimbangi Negara lain

---

<sup>13</sup><https://www.kompasiana.com/puri3/56801eb090fd3a0957000f/peran-dan-fungsi-tenaga-kesehatan-sudahkah-sesuai-dengan-harapan-masyarakat>. Diakses Pada Tanggal 12 Maret 2019, Pukul 19:00 WIB.

khususnya masalah teknologi di bidang medis, dan lebih pada metode pengobatan baru.<sup>14</sup>

Pengaturan profesi dokter yang berada di negara Indonesia terkait *MRA On Medical Practitioners* masih terdapat kejanggalan atau permasalahan yang terjadi seperti salah satu contoh kasus yaitu, profesi dokter asing dari Negara Singapura yang masuk ke Indonesia dalam rangka membagi ilmu tentang teknologi yang sebelumnya belum pernah digunakan oleh profesi dokter Indonesia. Hal tersebut dapat terjadi karena sudah sangat dibutuhkan teknologi yang lebih baru yang akan digunakan di Indonesia. Dengan terbukanya arus ahli teknologi antar Negara karena adanya *MRA On Medical Practitioners*.

Kemudian contoh kasus lainnya, yaitu adanya profesi dokter Negara Vietnam yang datang ke Indonesia tepatnya di daerah Bungus Provinsi Sumatera Barat. Dari dua contoh kasus ini terdapat perbedaan yang terjadi, yang dimana profesi dokter Singapura tidak menimbulkan suatu permasalahan setelah melakukan kerjasama dengan dokter di Indonesia, akan tetapi profesi dokter asing Vietnam menjadi suatu permasalahan yang harus diatasi oleh penanggung jawab profesi dokter Indonesia. Sedangkan peraturan dari kedua kasus ini mengacu kepada *Mutual Recognition Arrangement On Medical Practitioners*.

Keadaan yang menyebabkan timbulnya kasus-kasus yang berkaitan dengan profesi dokter di Indonesia seperti yang disebutkan diatas penulis tertarik mengangkat judul skripsi yang berjudul “Pengaturan profesi dokter Asing Di

---

<sup>14</sup> Wawancara Dengan Wakil Ketua Konsil Kedokteran Indonesia, Dr. drg. Laksmi Dwiaty, MHA. Pada Tanggal 12 Maret 2019.

Indonesia Ditinjau Dari *Mutual Recognition Arrangement On Medical Practitioners* Dalam Kerangka Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)”. Karena adanya pengaturan Internasional yang tidak *relevan* dengan hukum positif di Indonesia. Untuk itu penulis tertarik menganalisa hukum Internasional yaitu *Mutual Recognition Arrangements* sebagai aspek hukum yang menjadi landasan dalam keberadaan profesi dokter asing di Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Perumusan masalah dalam suatu penelitian dimaksudkan untuk mempermudah peneliti dalam membatasi masalah yang akan diteliti sehingga tujuan dan sasaran yang akhirnya dicapai menjadi jelas, terarah dan mendapatkan hasil yang diharapkan. Maka dalam penelitian ini penulis tekankan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan profesi dokter asing menurut *Mutual Recognition Arrangement On Medical Practitioners* dalam kerangka Masyarakat Ekonomi ASEAN?
2. Bagaimana implementasi *MRA On Medical Practitioners* dalam penggunaan profesi dokter asing di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Suatu penelitian harus memiliki tujuan yang jelas. Hal ini diperlukan untuk mengetahui apa yang sebenarnya dicari oleh peneliti sehingga memberikan arah dalam melangkah sesuai dengan maksud penelitian. Selain itu penelitian bertujuan untuk dapat mengetahui metode dan kombinasi metode penelitian manakah yang paling baik dan tepat digunakan dalam masing-masing macam

penelitian hukum.<sup>15</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka tujuan diadakan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan profesi dokter asing menurut *Mutual Recognition Arrangement On Medical Practitioners* dalam kerangka Masyarakat Ekonomi Asean.
2. Untuk mengetahui bagaimana implementasi *MRA On Medical Practitioners* dalam penggunaan profesi dokter asing di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam setiap penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan yang dapat diambil dalam penelitian tersebut.

Adapun manfaat yang diharapkan sehubungan dengan penelitian ini adalah :

- 1) Manfaat Teoritis
  - a) Menambahkan pengetahuan dari penulis di bidang hukum tertentu dan terutama di bidang hukum Internasional yaitu tentang profesi dokter asing yang masuk ke Indonesia dilihat dari *Mutual Recognition Arrangements*.
  - b) Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada ilmu hukum mengenai pengaturan profesi dokter asing di Indonesia dalam kerangka *Mutual Recognition Arrangements*.
- 2) Manfaat Praktis
  - a) Untuk memberikan masukan kepada profesi dokter Indonesia mengenai pengaturan profesi dokter asing di Indonesia dalam kerangka *Mutual Recognition Arrangements*.

---

<sup>15</sup> Sunarjati Hartono, 1994, "*Metodelogi Penelitian Hukum*", UGM Press, Yogyakarta, hlm 4.

- b) Untuk memberikan masukan kepada masyarakat mengenai pengaturan profesi dokter asing di Indonesia dalam kerangka *Mutual Recognition Arrangements*.

## E. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan kontisten.<sup>16</sup> Metode penelitian hukum dapat idartikan sebagai cara melakukan sebagai cara melakukan penelitian-penelitian yang bertujuan mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan metodologis. Dimana untuk dapat memperoleh data maksimum dan dapat menuju kesempurnaan dalam penulisan ini, sehingga dapat berhasil mencapai sasarannya sesuai dengan judul yang duterapkan, oleh karena itu diusahakan untuk dapat memperoleh data yang relevan. Berikut metode penelitian yang akan penulis lakukan:

### 1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan untuk melaksanakan penelitian ini ialah Yuridis Normatif.

Yuridis Normatif yaitu suatu metode pendekatan yang menekankan pada norma hukum yang berlaku di masyarakat dengan cara meneliti data primer dan data sekunder, baik yang berupa bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier melalui tahapan penelitian kepustakaan.<sup>17</sup>

### 2. Sumber Data

Bahan pustaka merupakan data dasar dalam penelitian ini dan digolongkan kepada data sekunder. Bahan pustaka dari data tersebut dapat

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, 2007, "*Pengantar Penelitian Hukum*", Jakarta, UI-Press, hlm 42.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, "*Penelitian Hukum Normatif dan Suatu Tujuan Singkat*", PT. Raja Grafindo Persada Jakarta, , hlm 13.

dikelompokkan kepada:<sup>18</sup>

a) Bahan hukum primer yaitu bahan penelitian yang berasal dari peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dirumuskan, mencakup:

1) Undang-Undang Nomor 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

2) Undang-Undang Nomor 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan

3) *ASEAN Charter*

4) *Mutual Recognition Arrangements On Medical Practitioners*

5) *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*

6) Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 2025/MENKES/PER/X/2011 Tentang Izin Praktik dan Pelaksanaan Praktik Kedokteran.

b) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum, serta penelusuran informasi melalui internet.

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

---

<sup>18</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2012, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 118

Sehubungan dengan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Maka teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan cara mempelajari semua literature dan bahan hukum dari berbagai perpustakaan tersebut, yaitu:

- Perpustakaan Universitas Andalas
- Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- Koleksi buku pribadi

#### 4. Pengolahan dan Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis melalui langkah-langkah yang bersifat umum.

