



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 12/PUU-VIII/2010**

Tentang

Tenaga Kesehatan Dalam Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan

- Pemohon** : **Misran, dkk**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 108 ayat (1), Penjelasan Pasal 108 ayat (1), dan Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009 terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (1) serta Pasal 28J ayat (1) UUD 1945,
- Amar Putusan** :
- Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
 - Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) sepanjang kalimat, "... harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan" bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa tenaga kesehatan tersebut adalah tenaga kefarmasian, dan dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, antara lain, dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat yang melakukan tugasnya dalam keadaan darurat yang mengancam keselamatan jiwa dan diperlukan tindakan medis segera untuk menyelamatkan pasien;
 - Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) sepanjang kalimat, "... harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan" adalah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa tenaga kesehatan tersebut adalah tenaga kefarmasian dan dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, antara lain, dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat yang melakukan tugasnya dalam keadaan darurat yang mengancam keselamatan jiwa dan diperlukan tindakan medis segera untuk menyelamatkan pasien;
 - Penjelasan Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran

- Negara Republik Indonesia Nomor 5063) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Penjelasan Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 - Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
 - Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Tanggal Putusan : Senin, 27 Juni 2011
Ikhtisar Putusan :

Bahwa para Pemohon mendalilkan sebagai perorangan/sekelompok orang warga negara Indonesia, dan menganggap mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (1) serta Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 dirugikan dengan berlakunya Pasal 108 ayat (1), Penjelasan Pasal 108 ayat (1), dan Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah oleh karena permohonan para Pemohon adalah Pasal 108 ayat (1), Penjelasan Pasal 108 ayat (1), dan Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009 terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (1) serta Pasal 28J ayat (1) UUD 1945, oleh karena itu menurut Mahkamah, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*.

Terkait dengan kedudukan hukum Pemohon, para Pemohon sebagai tenaga keperawatan mengalami dilema dan ketidakpastian hukum dengan adanya keterbatasan kewenangan yang diberikan oleh hukum tetapi di sisi lain para Pemohon berkewajiban untuk melakukan pelayanan kesehatan. Bahwa kerugian hak konstitusional para Pemohon tersebut bersifat spesifik dan aktual atau potensial akan terjadi dengan berlakunya ketentuan Pasal 108 ayat (1), Penjelasan Pasal 108 ayat (1), dan Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009, sehingga juga mempunyai hubungan sebab akibat dengan UU 36/2009 yang dimohonkan pengujian dan dipastikan tidak akan terjadi apabila permohonan para Pemohon dikabulkan. Bahwa dengan demikian, menurut Mahkamah para Pemohon *prima facie* mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*. Akan tetapi, karena erat kaitannya antara kerugian hak konstitusional Pemohon dan pokok permohonan maka ada atau tidaknya atau tidaknya kerugian hak konstitusional para Pemohon sebagai akibat berlakunya Pasal *a quo* akan dipertimbangkan bersama dengan pokok permohonan.

Bahwa permasalahan yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah ketentuan dalam dua pasal dan satu penjelasan dimaksud bertentangan dengan prinsip-prinsip: kesederajatan di muka hukum dan pemerintahan [*vide* Pasal 27 ayat (1) UUD 1945], kepastian hukum yang adil [*vide* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945], hak untuk hidup sejahtera dan hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan [*vide* Pasal 28H ayat (1) UUD 1945], dan kewajiban menghormati hak asasi orang lain [*vide* Pasal 28J ayat (1)].

Bahwa Mahkamah berpendapat, bahwa sepanjang mengenai ketentuan pokok Pasal 108 ayat (1) UU 36/2009 yang menyatakan, "Praktik kefarmasian yang meliputi pembuatan termasuk pengendalian mutu sediaan farmasi, pengamanan, pengadaan, penyimpanan dan pendistribusian obat, pelayanan obat atas resep dokter, pelayanan informasi obat serta pengembangan obat, bahan obat dan obat tradisional harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan", adalah konstitusional atau secara khusus tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Namun demikian, khusus mengenai kalimat "... **harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan**" dalam Pasal *a quo* dikaitkan dengan Penjelasan yang menyatakan, "Yang dimaksud dengan "tenaga kesehatan" dalam ketentuan ini adalah tenaga kefarmasian sesuai dengan keahlian dan kewenangannya. Dalam

hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, misalnya antara lain dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat, yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, menimbulkan persoalan konstitusional, sehingga Mahkamah akan mempertimbangkannya secara tersendiri.

Bahwa Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009 Mahkamah berpendapat bahwa dalam perspektif pengkaidahan, pasal *a quo* yang memberikan ancaman pidana penjara atau denda kepada pimpinan dan/atau tenaga kesehatan yang melakukan praktik atau pekerjaan pada fasilitas kesehatan yang dengan sengaja tidak memberikan pertolongan pertama terhadap pasien dalam keadaan darurat merupakan ketentuan yang tepat. Pertimbangannya adalah bahwa pimpinan dan/atau petugas fasilitas kesehatan merupakan representasi negara dalam pemenuhan hak asasi warga negara, yaitu hak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya sebagaimana tersebut dalam Pasal 28A UUD 1945, serta hak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 maka negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhinya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945. Pimpinan dan/atau petugas pada fasilitas pelayanan kesehatan yang dengan sengaja tidak memberikan pertolongan kepada pasien dalam keadaan darurat berarti dengan sengaja telah mengabaikan kewajiban negara, terutama pemerintah untuk memberikan pelayanan kesehatan terhadap warga negara. Dengan demikian Mahkamah berpendapat, bahwa ketentuan Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009 konstitusional atau secara khusus tidak bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 28J ayat (1) UUD 1945.

Bahwa Pasal 108 ayat (1) UU 36/2009 yang mengharuskan pembuatan dan pengelolaan obat dan obat tradisional dilakukan oleh Tenaga Kefarmasian tidaklah terdapat persoalan konstitusionalitas, kecuali kalimat “... **harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan**” yang menurut Penjelasannya adalah tenaga kefarmasian sesuai dengan keahlian dan kewenangnya, yang dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, misalnya antara lain dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat, yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut apabila dikaitkan dengan Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009 yang memberikan ancaman pidana penjara atau denda terhadap pimpinan dan/atau tenaga kesehatan yang melakukan praktik atau pekerjaan pada fasilitas kesehatan yang dengan sengaja tidak memberikan pertolongan pertama terhadap pasien dalam keadaan darurat menjadi persoalan konstitusionalitas apabila dikaitkan dengan kondisi Indonesia di daerah-daerah tertentu. Norma yang demikian itu tepat dan adil manakala fasilitas pelayanan kesehatan di seluruh Indonesia telah terpenuhi infra strukturnya, dan telah pula tersedia sumber daya manusia yang memadai, dalam pengertian semua jenis kompetensi dan profesionalitas yang diperlukan oleh persyaratan fasilitas kesehatan yang baik telah ada. Fakta menunjukkan bahwa, keadaan fasilitas kesehatan dan sumber daya manusia sangat minim. Di samping itu, akses ke fasilitas kesehatan yang ada pun sangat sulit. Hal itu disebabkan karena berbagai faktor, seperti besar dan luasnya negeri ini, sehingga masih banyaknya wilayah yang terpencil dan tidak terjangkau, sulitnya medan karena masalah topografi, kemampuan keuangan negara untuk pengadaan infra struktur, sedikitnya sumber daya manusia bidang kesehatan dengan berbagai spesialisasinya, dan lain-lain, sebagaimana yang terjadi pada daerah para Pemohon. Kesemuanya itu menjadikan kalimat “... **harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan**” dalam Pasal 108 ayat (1) dengan Penjelasannya manakala dikaitkan dengan (*juncto*) Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009 tidak tepat untuk diberlakukan sama di semua tempat di seluruh Indonesia.

Bahwa Mahkamah berpendapat bahwa dalam perspektif pengkaidahan, Pasal 108 ayat (1) UU 36/2009 yang mengharuskan pembuatan dan pengelolaan obat dan obat tradisional dilakukan oleh Tenaga Kefarmasian tidaklah terdapat persoalan konstitusionalitas, kecuali kalimat “... **harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan**” yang menurut Penjelasannya adalah tenaga kefarmasian sesuai dengan keahlian dan kewenangnya,

yang dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, misalnya antara lain dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat, yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut apabila dikaitkan dengan Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009 yang memberikan ancaman pidana penjara atau denda terhadap pimpinan dan/atau tenaga kesehatan yang melakukan praktik atau pekerjaan pada fasilitas kesehatan yang dengan sengaja tidak memberikan pertolongan pertama terhadap pasien dalam keadaan darurat menjadi persoalan konstitusionalitas apabila dikaitkan dengan kondisi Indonesia di daerah-daerah tertentu. Norma yang demikian itu tepat dan adil manakala fasilitas pelayanan kesehatan di seluruh Indonesia telah terpenuhi infra strukturnya, dan telah pula tersedia sumber daya manusia yang memadai, dalam pengertian semua jenis kompetensi dan profesionalitas yang diperlukan oleh persyaratan fasilitas kesehatan yang baik telah ada. Fakta menunjukkan bahwa, keadaan fasilitas kesehatan dan sumber daya manusia sangat minim. Di samping itu, akses ke fasilitas kesehatan yang ada pun sangat sulit. Hal itu disebabkan karena berbagai faktor, seperti besar dan luasnya negeri ini, sehingga masih banyaknya wilayah yang terpencil dan tidak terjangkau, sulitnya medan karena masalah topografi, kemampuan keuangan negara untuk pengadaan infra struktur, sedikitnya sumber daya manusia bidang kesehatan dengan berbagai spesialisasinya, dan lain-lain, sebagaimana yang terjadi pada daerah para Pemohon. Kesemuanya itu menjadikan kalimat **“... harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”** dalam Pasal 108 ayat (1) dengan Penjelasannya manakala dikaitkan dengan (*juncto*) Pasal 190 ayat (1) UU 36/2009 tidak tepat untuk diberlakukan sama di semua tempat di seluruh Indonesia.

Bahwa mengenai kalimat **“... harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”** dalam Pasal 108 ayat (1) dan Penjelasannya, Mahkamah berpendapat bahwa perumusan norma tersebut tidak memberikan kepastian hukum yang adil, karena pasal tersebut mendasarkan kepastiannya pada subjek keahlian dan kewenangan yang dimaksud dalam peraturan perundang-undangan lain. Sekiranya kepastian hukum itu ada, hal tersebut hanya terdapat di dalam Penjelasan yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “tenaga kesehatan” dalam Pasal *a quo* adalah tenaga kefarmasian. Penjelasan tersebut tidak diperlukan sekiranya ketentuan mengenai norma dimaksud telah dirumuskan di dalam pasal. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat bahwa kalimat **“... harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”** menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 jika tidak dimaknai dengan pemaknaan tertentu yang memberikan kepastian, supaya kaidah yang terdapat di dalamnya dapat berlaku di seluruh wilayah Indonesia dalam kondisi apapun.

Bahwa penempatan ketentuan pengecualian dalam bagian Penjelasan merupakan penempatan yang tidak tepat, oleh karena ketentuan yang demikian juga masih termasuk kategori penormaan bukan semata-mata menjelaskan. Terlebih lagi penormaan yang terdapat di dalam penjelasan tersebut telah ternyata dapat berimplikasi dikenakannya sanksi pidana terhadap pelanggarnya, meskipun untuk ketentuan sanksi tersebut terdapat di pasal yang lain. Norma seharusnya ditempatkan dalam pasal. Mahkamah juga berpendapat, di samping penempatan norma yang tidak tepat, ketentuan pengecualian tersebut di lapangan, sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, menimbulkan keadaan yang dilematis. Karena, di satu sisi petugas kesehatan dengan kewenangan yang sangat terbatas harus menyelamatkan pasien dalam keadaan darurat, sedangkan di sisi lain untuk memberikan obat atau tindakan medis yang lain ia dibayangi oleh ketakutan terhadap ancaman pidana bila ia melakukannya. Hal yang terakhir ini bahkan telah dialami oleh Pemohon. Sementara itu, peraturan perundang-undangan apapun dibuat oleh negara adalah untuk manusia, untuk hidup dan kesejahteraannya. Adanya ketentuan pengecualian yang sangat terbatas demikian, menurut Mahkamah, tidak memberikan perlindungan kepada pasien dalam keadaan darurat, dan tidak pula memberikan perlindungan kepada tenaga kesehatan. Dengan demikian maka Mahkamah dapat membenarkan dalil para Pemohon tersebut.

Berdasarkan seluruh uraian dalam pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat bahwa dalil-dalil permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk sebagian dan beralasan menurut hukum untuk sebagian yang lain, yaitu sepanjang mengenai kalimat “... **harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan**” dalam Pasal 108 ayat (1) UU 36/2009 adalah inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai, tenaga kesehatan tersebut adalah tenaga kefarmasian dan dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, antara lain, dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat yang melakukan tugasnya dalam keadaan darurat yang mengancam keselamatan jiwa pasien dan diperlukannya tindakan medis segera untuk menyelamatkan pasien. Penjelasan Pasal 108 ayat (1) UU 36/2009 yang memberikan kewenangan sangat terbatas menimbulkan keadaan dilematis dan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum yang adil sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

- Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
- Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) sepanjang kalimat, “... harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan” bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa tenaga kesehatan tersebut adalah tenaga kefarmasian, dan dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, antara lain, dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat yang melakukan tugasnya dalam keadaan darurat yang mengancam keselamatan jiwa dan diperlukan tindakan medis segera untuk menyelamatkan pasien;
- Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) sepanjang kalimat, “... harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan” adalah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa tenaga kesehatan tersebut adalah tenaga kefarmasian dan dalam hal tidak ada tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan tertentu dapat melakukan praktik kefarmasian secara terbatas, antara lain, dokter dan/atau dokter gigi, bidan, dan perawat yang melakukan tugasnya dalam keadaan darurat yang mengancam keselamatan jiwa dan diperlukan tindakan medis segera untuk menyelamatkan pasien;
- Penjelasan Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Penjelasan Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
- Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.