



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 6/PUU-XVII/2019

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama : **Ahmad Ihsan, A. MD., KEP., S.H.**

Alamat : Desa Dohoagung RT. 02 RW. 01, Kecamatan
Balongpanggang, Gresik, Jawa Timur

Pekerjaan : Perawat

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 7 Januari 2019, memberikan kuasa kepada Dr. Muhammad Junaidi, S.HI., M.H., Sukendar, S.H., Joko Sutrisno, S.H., dan Gerardus Gegen, AMK, S.H., M.H.kes, para Advokat pada kantor L.G.S & Associates, beralamat di Gedung Sahid Sudirman Center, Jalan Jenderal Sudirman 86, Jakarta, 10220, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa,

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 7 Januari 2019 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 7 Januari 2019 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 9/PAN.MK/2019 dan telah dicatat dalam

Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 11 Januari 2019 dengan Nomor 6/PUU-XVII/2019, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 31 Januari 2019, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*";
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum*";
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap UUD yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD NRI Tahun 1945*";
4. Bahwa prinsip dasar dibentuknya Mahkamah Konstitusi di Indonesia yang paling pokok adalah menjaga agar tidak ada UU yang bertentangan dengan UUD dan kalau itu ada, maka MK dapat membatalkannya. Itulah sebabnya, sering dikatakan bahwa MK merupakan pengawal konstitusi dan penafsir tunggal (yang mengikat) atas konstitusi";
5. Bahwa berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: *Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai: a. pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*;
6. Bahwa berdasarkan hal-hal di atas, maka jelas bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian ini. Bahwa

oleh karena objek permohonan pengujian ini adalah Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Maka berdasarkan itu, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan *a quo*;

B. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Bahwa adanya pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu parameter perkembangan ketatanegaraan yang positif yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip Negara Hukum yang demokratis;
2. Bahwa hak setiap warga negara termasuk Pemohon sebagai warga negara, sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 28D ayat (1) dinyatakan, "*setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.*" Pemohon sebagai warga Negara Indonesia selaku Pribadi yang berprofesi sebagai perawat aktif dengan Nomor Induk Perawat (NIRA): 352530340857, yang bekerja di Instansi Pemerintah, karenanya berwenang untuk mengajukan Permohonan Uji Materiil ini;
3. Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai "*guardian*" dari "*constitutional rights*" setiap warga Negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia merupakan kekuasaan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan Permohonan Pengujian Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang bertentangan dengan semangat dan jiwa serta pasal-pasal yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bahwa Pemohon yang dalam hal ini AHMAD IHSAN, A.MD, KEP., S.H. selaku Pribadi yang berprofesi sebagai perawat aktif dengan Nomor Induk Perawat (NIRA): 352530340857, yang bekerja di Instansi Pemerintah dengan alamat Rumah di Desa Dohoagung RT. 02/RW. 01 Kecamatan Balongpanggung Gresik Jawa Timur merasa dirugikan dengan ketentuan yang terdapat dalam

Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sehingga menjadikan beberapa ketentuan di bawahnya menjadi diskriminatif bagi profesi perawat dan merugikan hak-hak konstitusional pemohon yang berprofesi perawat;

5. Bahwa Pemohon yang dalam hal ini AHMAD IHSAN, A.MD, KEP., S.H. selaku Pribadi yang berprofesi sebagai perawat aktif dengan Nomer Induk Perawat (NIRA): 352530340857 yang bekerja di Instansi Pemerintah dengan alamat Rumah di Desa Dohoagung RT. 02/RW. 01 Kecamatan Balongpanggang Gresik Jawa Timur, merasa mendalilkan Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi, *Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah*, sangatlah merugikan profesi perawat karena frasa dalam pasal tersebut dimaknai hak subjektif pemerintah dalam melakukan kegiatan pengadaan *mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah*. Bahwa, bukti pemerintah menggunakan penafsiran hak subjektif dalam menjalankan ketentuan Pasal 58 ayat (1) dalam frasa *“memenuhi kebutuhan”* adalah dengan kebijakan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2018 (bukti-P6) yang lahir berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (bukti-P5), padahal jika berdasarkan pada Program Pemenuhan Tenaga Kesehatan (bukti P-8), kebutuhan perawat secara kuantitatif /jumlah kebutuhan lebih tinggi dibandingkan dokter, dokter gigi dan bidan yang oleh pemerintah diberikan hak sebagai jabatan tertentu dengan batas usia pelamar paling tinggi 40 (empat puluh) tahun. Pemohon dalam hal ini menilai bahwa pemerintah telah diskriminatif terhadap profesi perawat yang secara konstitusional sama-sama memiliki hak sebagaimana tenaga kesehatan yang lain sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan (bukti-P2) dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa *setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama dihadapan hokum*, serta Pasal 28D ayat (3) yang menyatakan *setiap warga negara memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*. Disini pemohon telah meyakinkan memiliki kedudukan hukum

(*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian undang-undang karena telah menunjukkan kerugian konstitusional;

6. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan, “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a) perorangan WNI,
- b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang,
- c) badan hukum publik dan privat, atau
- d) lembaga negara”;

berdasarkan ketentuan tersebut maka permohonan yang dalam hal ini AHMAD IHSAN, A.MD, KEP., S.H. dengan Nomor Induk Kependudukan 3524090204760003, dapat dianggap sebagai pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang;

7. Bahwa dengan demikian Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maupun sejumlah peraturan/keputusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat untuk menjadi Pemohon Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga, jelas pula Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap UUD 1945;

C. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

1. Bahwa Hak konstitusional setiap warga negara tentunya sangat berkorelasi terhadap kepentingan konstitusional negara dan atau pemerintah dalam menjamin kesejahteraan seluruh warga negaranya. Ketentuan atas kepentingan konstitusional negara dan atau pemerintah kepada setiap warga negara demikian dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 Pasal 28I ayat (4) bahwa *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah*. Sedangkan jaminan atau hak konstitusional warga negara diantaranya termuat dalam Pasal 28D (1) yaitu *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*. Oleh karenanya Mahfud MD memberikan pandangan bahwa *Salus populi supreme lex*”, yang artinya, *“Keselamatan rakyat adalah hukum yg tertinggi”*, lebih tinggi daripada UU dan UUD.

Hak dasar dan tanggung jawab negara yang dimaksud harus seimbang dalam penerapannya. Karena orientasi pemerintah dalam membangun sebuah negara berdasarkan pada prinsip-prinsip kepentingan masyarakat dan kepentingan masyarakatlah yang sejatinya menjadi kepentingan dibentuknya suatu negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara merupakan salah satu instrument dalam menjamin kepentingan negara dan kepentingan masyarakat akan tetapi tidak mampu dijalankan dengan baik. Dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU ASN dinyatakan bahwa pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah. Kepentingan yang ada dalam pasal 58 ayat (1) tersebut hanya menekankan hak subjektifitas dari pemerintah untuk menentukan dan mengatur berkaitan dengan masalah pokok hak-hak konstitusional pengadaan setiap jabatan Aparatur Sipil Negara. Sedangkan dalam hal berkaitan dengan hak setiap warga negara untuk mendapatkan hak yang sama dapat terhalang dari pengaturan negara secara subjektif demikian. Bukti pemerintah menggunakan penafsiran hak subjektif dalam menjalankan ketentuan Pasal 58 ayat (1) dalam frasa *“memenuhi kebutuhan”* adalah dengan kebijakan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2018 (bukti-P6), padahal jika berdasarkan pada Program Pemenuhan Tenaga Kesehatan (bukti P-8), kebutuhan perawat secara kuantitatif/jumlah kebutuhan lebih tinggi dibandingkan dokter, dokter gigi dan bidan yang oleh pemerintah diberikan hak sebagai jabatan tertentu dengan batas usia pelamar paling tinggi 40 (empat puluh) tahun;

2. Bahwa, ketentuan dalam Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada frasa *“memenuhi kebutuhan”* jika

diterapkan secara sistemik dan terstruktur sangat berpeluang besar bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa dalam konsepsi negara berdasar atas hukum Indonesia memiliki ciri-ciri: a. Adanya asas legalitas yuridis (juga berarti *supremacy of law*), b. adanya peradilan yang bebas, merdeka, mandiri (*independen judiciary*) dan c. adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (*equality before the law*) (Suteki, 2013, Desain Hukum Di Ruang Sosial, Thafa Media, Yogyakarta, hlm 182-183). Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia tidak dapat diberikan secara menyeluruh oleh ketentuan pasal *a quo*. Tidak adanya jaminan konstitusional dalam pasal *a quo* jika di telaah dari:

- a. Pasal 28D ayat (1) *setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum,*
 - b. Pasal 28C (1) *Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;*
 - c. Pasal 28C (2) *Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya;*
 - d. Pasal 28D (1) *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;*
 - e. Pasal 28D (2) *Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;*
 - f. Pasal 28D (3) *Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;*
 - g. Pasal 28I (2) *Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu;*
 - h. Pasal 28I (4) *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah;*
3. Bahwa peraturan *a quo* jika diterapkan dalam bidang pemenuhan tenaga

kesehatan dapat menghambat tingkat pelayanan kesehatan kepada masyarakat, mengingat standarisasi pemenuhan tenaga kesehatan tidak didasarkan system tata kelola dan perencanaan yang baik sebagaimana dalam bidang pemenuhan tenaga keperawatan sesuai dengan Rencana pengembangan tenaga kesehatan tahun 2011 – 2025 (bukti P-7) dan pertimbangan Info DATIN situasi tenaga Keperawatan (bukti P-9). Disamping itu, Peraturan *a quo* tidak sejalan dengan ketentuan khusus (*Lex specialis derogat legi generali*) kesehatan utamanya di dalam Pasal 26 ayat 3 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (bukti-P3) yang dinyatakan bahwa Pengadaan dan pendayagunaan tenaga kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan:

- a) jenis pelayanan kesehatan yang dibutuhkan masyarakat,
- b) jumlah sarana pelayanan kesehatan dan
- c) jumlah tenaga kesehatan sesuai dengan beban kerja pelayanan kesehatan yang ada.

Sifat materi muatan dalam peraturan *a quo* dapat menimbulkan diskriminasi dalam pelaksanaannya sehingga menimbulkan ketidakadilan dalam pelaksanaan nantinya.

Bahwa ketentuan dalam pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 61 UU ASN yang menyatakan setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS setelah memenuhi persyaratan. Maka, makna pasal *a quo* secara tidak langsung melahirkan diskriminasi pada setiap warga negara untuk dapat menjadi PNS;

Hal tersebut sangatlah berpotensi besar bertentangan dan atau tidak sejalan dengan pemenuhan hak-hak konstitusional seluruh warga negara untuk mendapatkan pelayanan kesehatan secara maksimal sesuai dengan Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang mengamanatkan:

- (1) *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*
- (2) *Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*

- (3) *Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.*
- (4) *Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun;*
4. Bahwa sifat dan substansi pasal *a quo* dapat dimaknai sebagai makna kepentingan yang memaksa yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan makna hukum harus terbebas dari sifat memaksa. Makna hukum tidak lagi dibenarkan dilahirkan oleh adanya sifat paksaan (Zainal Asikin, 2013, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 84) akan tetapi disandarkan pada hak-hak konstitusional yang dimiliki oleh masyarakat. Bentuk sifat memaksa adalah wujud dari hak subjektif pemerintah dalam menjalankan kegiatan pengadaan PNS tanpa mempertimbangkan aspek-aspek keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum sejalan dengan amanat konstitusi Pasal 28D ayat (1) *setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;*
5. Bahwa ketentuan peraturan dalam Pasal *a quo* sangatlah bertentangan dengan asas dalam UU ASN yaitu keadilan dan kepastian hukum. Frasa dalam ketentuan *a quo* yang berbunyi, *Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah*, tidaklah mempertimbangkan ketegasan dalam pemberlakuan normanya berdasarkan prinsip keadilan dan kepastian hukum sejalan dengan amanat Pasal 28D ayat (1) *setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;*
6. Bahwa jika mempertimbangkan rencana pengembangan tenaga kesehatan tahun 2011-2025 oleh kementerian kesehatan (bukti P-2), maka sangat bertentangan jika pengadaan jabatan ASN didasarkan pada frasa "*kompetensi yang dibutuhkan*", akan tetapi harus mempertimbangkan a. jenis pelayanan kesehatan yang dibutuhkan masyarakat, b. jumlah sarana pelayanan kesehatan dan c. jumlah tenaga kesehatan sesuai dengan beban kerja pelayanan kesehatan yang ada sesuai, pertimbangan demikian tentunya akan menghindarkan sifat diskriminasi hak setiap warga negara termasuk utamanya dalam hal ini perawat sesuai dengan amanat Negara Hukum.

Bahwa unsur-unsur utama menurut F. J. Stahl terdapat 4 (empat) unsur dan negara hukum, yakni:

- a. adanya jaminan terhadap hak asasi manusia;
- b. adanya pembagian kekuasaan;
- c. pemerintah harusah berdasarkan peraturan-peraturan hukum; dan
- d. adanya peradilan administrasi.

Sementara menurut Scheltema unsur-unsurnya terdiri dan: (1) Kepastian Hukum; (2) Persamaan; (3) demokrasi dan; (4) pemerintahan yang melayani kepentingan umum. (Sirajuddin dan Winardi, 2015, Hukum Tata Negara Indonesia, Setara Press (Kelompok Instras Publising), Malang, hlm 25) hal ini tidak diberikan secara utuh oleh pasal *a quo*;

7. Bahwa ketentuan dalam Pasal 58 ayat (1) Pasal dalam peraturan *a quo*, jika menitiktekankan pada aspek kebutuhan, maka hanya mengakomodasi prinsip keadilan formal (*formal Justice*) tetapi mengesampingkan keadilan subtansial (*substantial justice*) bahkan keadilan masyarakat (*social justice*), karena dapat melahirkan perspektif untuk tidak melihat cermat bahwa pengadaan PNS juga mempertimbangkan kompetensi yang dimiliki dan beban kerja sebagai pertimbangan adanya pengadaan PNS. Keadilan subtansial sejalan dengan amanat konstitusi Pasal 28D ayat (1) menyebutkan, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Jadi. tekanannya bukan pada kepastian hukum saja, tetapi kepastian hukum yang adil;
8. Bahwa dalam pasal peraturan *a quo* hanya menekankan adanya pengadaan PNS untuk menjawab masalah kondisi saat ini. Padahal dalam pandangan Lon Fuller mengajukan delapan syarat agar suatu kaidah dapat dikatakan sebagai 'kaidah hukum, yang disebutnya sebagai persyaratan moral hukum internal (*inner morality oflaw*). Kedelapan syarat tersebut adalah sebagai berikut. (N. E. Simmonds, 1986: 118).
 - a. Harus ada aturan (*rules*).
 - b. Harus berlaku ke depan (prospektif), bukan ke belakang (retrospektif).
 - c. Aturan tersebut harus diumumkan.
 - d. Aturan tersebut harus sesuai akal sehat (*intelligible*).
 - e. Aturan tidak boleh saling kontradiktif.
 - f. Aturan tersebut harus mungkin diikuti.

- g. Aturan tidak boleh berubah secara konstan.
- h. Harus ada kesesuaian (*congruence*) antara aturan yang tertulis dengan yang diterapkan oleh penegak hukum.

Menurut Fuller, kedelapan syarat tersebut haruslah dipenuhi oleh suatu kaidah hukum, meskipun harus diakui bahwa tidak akan ada kaidah hukum yang dapat memenuhi syarat-syaratnya tersebut dengan sempurna. Namun demikian, suatu kaidah hukum yang baik harus berusaha untuk memenuhi sekuat mungkin dan sedekat mungkin dengan syarat-syarat tersebut. (Munir Fuady, 2010, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm 44-45) ketentuan pasal *a quo* selain bertentangan prinsip negara hukum yang bukan hanya mengakomodir keberlakuan hukum pada kondisi saat ini, akan tetapi keberlakuan ke depan (*prospektif*);

9. Bahwa telah dinyatakan dalam konsideran menimbang UU *a quo* sebagai berikut: *bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahwa dengan mempertimbangkan hal-hal demikian, maka upaya menjalankan Pengadaan PNS bukan hanya merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah, akan tetapi juga harus diorientasikan menjadi bagian untuk membangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan dalam pasal *a quo* tentunya harus dimaknai lebih luas dari sekedar istilah kebutuhan yang dapat melahirkan keputusan dan peraturan yang sifatnya subjektif pada nantinya;*

10. Bahwa dalam konsideran menimbang dinyatakan sebagai berikut: *bahwa pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik*; Bahwa makna dan persoalan belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik, tidak mungkin dapat di jalankan hanya disandarkan pada sifat kebutuhan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 58 ayat (1) Pasal dalam peraturan *a quo*. Sehingga Pasal dalam peraturan *a quo* tersebut pada prinsipnya secara tidak langsung dapat dimaknai bertentangan dengan tujuan dari dibentuknya UU ASN;
11. Bahwa ketentuan dalam pasal *a quo* dapat berpotensi melahirkan kebijakan-kebijakan diskriminatif dari pemerintah dalam mengambil keputusan tanpa mempertimbangkan keadilan bagi masyarakat dengan hanya mengedepankan kepastian hukum pemenuhan kebutuhan Apartur Sipil Negara (ASN) salah satunya perawat yang dilindungi oleh UU sesuai dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan (bukti P-4);
12. Bahwa dalam pasal *a quo* jaminan hak-hak konstitusional tidak diberikan sama sekali dengan ketentuan yang terdapat dalam pasal *a quo* karena akan melahirkan diskriminasi hak dan subjektifitas penguasa dalam pengambilan kebijakan secara konstitusional. Ketentuan dalam pasal *a quo* akan memberikan tafsir pada satu sisi pelaksanaan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pasal 28sl ayat (4) bahwa Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- Bahwa pada sisi lain dihadapkan dilema dalam pertentangan pemenuhan Pasal 28D (1) yaitu Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Hal inilah yang berakibat pada jaminan konstitusional lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya melahirkan diskriminasi hak-hak

konstitusional yang dialami oleh masyarakat yang salah satunya adalah pemohon dengan terbitnya beberapa peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut, Pemohon berkesimpulan bahwa pasal *a quo* perlu dibatalkan dan atau diganti dengan ketentuan yang mengakomodasi sifat-sifat dan jaminan kepastian dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

Bahwa Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6) yang menyatakan, *Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah*, konstitusional bersyarat, sepanjang dimaknai dengan untuk mengisi kebutuhan jumlah tenaga yang dibutuhkan sesuai dengan beban kerja pelayanan dan masa pengabdian. Hal yang demikian tentunya sangat penting bagi pelaksanaan Prinsip-prinsip *Rechtsstaat* (negara hukum) sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3).

D. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, maka Pemohon memohonkan kepada Majelis Hakim Konstitusi yang Terhormat pada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus Uji Materil sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan Pengujian Undang-Undang yang diajukan Pemohon;
2. Menyatakan Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6) bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (2), Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6) yang menyatakan, *Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah*, konstitusional bersyarat, sepanjang dimaknai dengan untuk mengisi kebutuhan jumlah tenaga yang dibutuhkan sesuai

dengan beban kerja pelayanan dan masa pengabdian;
Bilamana Majelis Hakim pada Mahkamah Konstitusi mempunyai keputusan lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-9, sebagai berikut:

1. Bukti P-1: Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
2. Bukti P-2: Fotokopi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan;
3. Bukti P-3: Fotokopi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
4. Bukti P-4: Fotokopi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan;
5. Bukti P-5: Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;
6. Bukti P-6: Fotokopi Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2018;
7. Bukti P-7: Fotokopi Rencana Pengembangan Tenaga Kesehatan Tahun 2011 – 2025;
8. Bukti P-8: Fotokopi Program Pemenuhan Tenaga Kesehatan;
9. Bukti P-9: Fotokopi Info DATIN Situasi Tenaga Perawatan.

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas undang-undang, *in casu* norma Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5494, selanjutnya disebut UU 5/2014) terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat;
- d. lembaga negara.

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya Mahkamah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan dalam Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 yang menyatakan:

“Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan Jabatan Administrasi dan/atau Jabatan Fungsional dalam suatu Instansi Pemerintah”.

2. Bahwa Pemohon menjelaskan mempunyai profesi sebagai perawat aktif dengan Nomor Induk Perawat (NIRA): 352530340857, bekerja di instansi Pemerintah merasa dirugikan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 sehingga beberapa ketentuan di bawahnya menjadi diskriminatif bagi profesi perawat dan merugikan hak-hak konstitusional Pemohon;
3. Bahwa ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 telah melahirkan peraturan perundangan-undangan lain, di antaranya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan selanjutnya Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil tersebut telah melahirkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2018 tentang Jabatan Dokter, Dokter Gigi dan Bidan Sebagai Jabatan Tertentu Dengan Batas Usia Pelamar Paling Tinggi 40 (empat puluh) Tahun yang sangat merugikan Pemohon yang berprofesi sebagai perawat aktif dan merasa tidak diberikan hak-hak konstitusional Pemohon sebagaimana profesi yang lain.

Berdasarkan uraian pada angka 1 sampai dengan angka 3 di atas, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil Pemohon perihal pertentangan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 dengan UUD 1945, Pemohon telah menguraikan secara spesifik bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 yang telah melahirkan peraturan perundangan-undangan lain yang lebih rendah, di antaranya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan selanjutnya Peraturan Pemerintah *a quo* telah melahirkan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2018 tentang Jabatan Dokter, Dokter Gigi dan Bidan Sebagai Jabatan Tertentu Dengan Batas Usia Pelamar Paling Tinggi 40 (empat puluh) Tahun sangat merugikan Pemohon yang berprofesi sebagai perawat aktif dan merasa tidak diberikan hak-hak konstitusionalnya sebagaimana profesi yang lain sebagaimana diterangkan oleh Pemohon dianggap telah merugikan hak konstitusionalnya atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, di mana kerugian dimaksud jelas hubungan kausalnya dengan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian [*in casu* Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014] dan apabila permohonan *a quo* dikabulkan maka kerugian hak konstitusional dimaksud tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa

Pemohon telah secara spesifik menerangkan kerugian konstitusional yang terjadi atau potensial terjadi dengan berlakunya norma undang-undang yang diajukan permohonan. Sehingga dengan demikian, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili Permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas norma Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014, Pemohon mengemukakan argumentasi sebagaimana selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan dalam Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 pada frasa “*memenuhi kebutuhan*” bertentangan dengan UUD 1945 dan merugikan hak-hak konstitusional setiap warga negara Indonesia yang memiliki hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan, karena ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 hanya menekankan pada hak subjektifitas dari pemerintah untuk menentukan dan mengatur pengadaan setiap jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN). Jika peraturan *a quo* diterapkan dalam bidang tenaga kesehatan dapat menghambat tingkat pelayanan kepada masyarakat mengingat standarisasi pemenuhan tenaga kesehatan tidak didaftarkan pada sistem tata kelola dan perencanaan dalam pemenuhan tenaga keperawatan.
2. Selain itu menurut Pemohon, ketentuan *a quo* tidak sejalan dengan Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU 36/2009), yang menyatakan bahwa pengadaan dan pendayagunaan tenaga kesehatan dilakukan dengan memerhatikan:
 - a) jenis pelayanan kesehatan yang dibutuhkan masyarakat,
 - b) jumlah sarana pelayanan kesehatan, dan
 - c) jumlah tenaga kesehatan sesuai dengan beban kerja pelayanan kesehatan yang ada.

Oleh karena itu menurut Pemohon, materi muatan norma Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 dalam pelaksanaannya menimbulkan diskriminasi sehingga berakibat ketidakadilan dalam mendapatkan hak yang sama untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan;

3. Bahwa lebih lanjut menurut Pemohon, ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 telah melahirkan peraturan perundangan-undangan lain, yaitu Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 2018 tentang Jabatan Dokter, Dokter Gigi dan Bidan Sebagai Jabatan Tertentu Dengan Batas Usia Pelamar Paling Tinggi 40 (empat puluh) Tahun (Kepres 25/2018) yang sangat merugikan Pemohon yang berprofesi sebagai perawat aktif dan merasa tidak diberikan hak-hak konstitusional Pemohon sebagaimana profesi yang lain;
4. Bahwa berdasarkan hal demikian Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 58 ayat (1) UU ASN bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat sepanjang dimaknai untuk mengisi kebutuhan jumlah tenaga yang dibutuhkan sesuai dengan beban kerja pelayanan dan masa pengabdian;

[3.8] Menimbang bahwa untuk mendukung permohonannya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat atau tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-9;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Permohonan *a quo* telah jelas maka dengan mendasarkan pada Pasal 54 UU MK, Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi maupun kebutuhan untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana disebut dalam Pasal 54 UU MK dimaksud;

[3.10] Menimbang bahwa setelah Mahkamah membaca dengan saksama permohonan Pemohon dan memeriksa bukti-bukti yang diajukan, yang menjadi isu konstitusional dalam permohonan *a quo* adalah pengadaan ASN yang menurut Pemohon merugikan hak-hak konstitusional setiap warga negara Indonesia, *in casu* Pemohon, antara lain hak perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan serta bertentangan dengan hak atas pengakuan, jaminan,

perlindungan, dan kepastian hukum yang adil karena pengadaan ASN hanya bersifat subjektivitas Pemerintah.

Untuk menjawab isu tersebut, Mahkamah akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

[3.10.1] Bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan dibutuhkan tenaga ASN yang profesional untuk menjalankan fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat guna menunjang pembangunan nasional. Tujuan dibutuhkannya ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam rangka untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945. Tujuan nasional dimaksud yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”;

[3.10.2] Bahwa UU 5/2014 memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pengadaan ASN guna mendukung program pemerintahan, antara lain melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan. Penyelenggaraan pengadaan ASN tersebut didasarkan pada kebutuhan dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan guna mencapai tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945;

[3.10.3] Bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 berpotensi bertentangan dengan UUD 1945 dan merugikan hak konstitusional warga negara Indonesia yang memiliki hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Selain itu menurut Pemohon ihwal pengadaan ASN hanya subjektivitas Pemerintah dalam menentukan keputusan pengadaan ASN, sehingga pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang mengatur mengenai hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, program pengadaan ASN merupakan kewenangan pemerintah guna menjalankan tugas pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang meliputi

pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan serta dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional yang meliputi, antara lain, pembangunan ekonomi, sosial, dan pembangunan bangsa yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu untuk dapat menjalankan pemerintahan, antara lain, tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan, tenaga ASN harus memiliki profesionalitas berdasarkan kriteria kualifikasi, kompetensi, kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi yang dimiliki oleh calon dalam proses rekrutmen, pengangkatan, dan penempatan pada jabatan yang dibutuhkan hingga bisa dilaksanakan secara terbuka sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

[3.10.4] Bahwa sebagai salah satu hak konstitusional warga negara, UUD 1945 pada pokoknya menyatakan bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama dalam pemerintahan, termasuk kesempatan yang sama menjadi ASN setelah memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Pengadaan ASN yang dilaksanakan oleh Pemerintah harus melalui penilaian secara objektif berdasarkan kompetensi, kualifikasi, kebutuhan instansi Pemerintah, dan persyaratan lain yang dibutuhkan dalam suatu jabatan. Pengadaan ASN tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah secara nasional berdasarkan perencanaan kebutuhan jumlah ASN yang dilaksanakan melalui “panitia seleksi nasional pengadaan ASN” dengan melibatkan unsur dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara dan Badan Kepegawaian Negara.

[3.10.5] Bahwa sebagai upaya untuk memenuhi pengadaan ASN yang sesuai dengan kebutuhan, diperlukan dasar hukum yang kuat bagi Pemerintah untuk mengisi kebutuhan tersebut, baik kebutuhan jabatan administrasi dan/atau jabatan fungsional dalam satu instansi pemerintah. Dalam posisi demikian, keberadaan norma Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 adalah untuk memberikan dasar hukum dalam memenuhi kebutuhan ASN dimaksud. Oleh karenanya, dalam pengadaan ASN, Pemerintah harus memberikan ruang dan kesempatan yang sama kepada warga negara untuk ikut berkompetisi dalam pengisian ASN. Artinya, setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi ASN sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Pengadaan ASN yang diselenggarakan oleh pemerintah dengan mendasarkan kepada prinsip-

prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Kesempatan yang sama demikian sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya dan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, yaitu tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Oleh karena itu dalam proses pengisian ASN, Pemerintah harus mempertimbangkan syarat dan kriteria yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, antara lain, jumlah dan jenis jabatan, waktu pelaksanaan, jumlah instansi pemerintah yang membutuhkan dan persebaran. Secara yuridis, kemungkinan untuk melakukan pertimbangan dalam mengisi kebutuhan jabatan administrasi dan/atau jabatan fungsional demikian didasari pada ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014;

[3.11] Menimbang bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 bertentangan dengan Pasal 26 ayat (3) UU 36/2009, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.11.1] Bahwa norma dalam Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 yang menyatakan, “Pengadaan PNS merupakan kegiatan untuk memenuhi kebutuhan jabatan administrasi dan/atau jabatan fungsional dalam suatu instansi pemerintah”, dapat diposisikan sebagai norma yang bersifat umum jika dikaitkan dengan Pasal 26 ayat (3) UU 36/2009. Dengan memosisikan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 sebagai norma yang bersifat umum, keberadaan Pasal 26 ayat (3) UU 36/2009 menjadi instrumen hukum untuk menentukan kekhususan dalam mengatur pengisian tenaga ASN dalam bidang kesehatan atau pelayanan kesehatan;

[3.11.2] Bahwa kekhususan dalam pengisian ASN tenaga kesehatan atau pelayanan kesehatan kebutuhannya dapat ditentukan dengan memerhatikan ketentuan Pasal 26 ayat (3) UU 36/2009, yaitu: a) jenis pelayanan kesehatan yang dibutuhkan masyarakat, b) jumlah sarana pelayanan kesehatan, dan c) jumlah tenaga kesehatan sesuai dengan beban kerja pelayanan kesehatan yang ada. Dengan demikian adalah tidak tepat untuk mengatakan bahwa ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 bertentangan dengan Pasal 26 ayat (3) UU 36/2009. Bahkan keberadaan Pasal 26 ayat (3) UU 36/2009 merupakan kekhususan yang dapat dijadikan pertimbangan oleh pemerintah dalam mengisi kebutuhan ASN tenaga kesehatan atau pelayanan kesehatan. Terlebih lagi, keberadaan kedua Undang-

Undang tersebut justru saling melengkapi dan sebaliknya apabila permohonan Pemohon dikabulkan dan norma Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 dimaknai “untuk mengisi jumlah tenaga yang dibutuhkan sesuai dengan beban kerja pelayanan dan masa pengabdian” maka hal tersebut akan menghilangkan tujuan dari dibentuknya ketentuan tersebut sebagai pedoman dalam pengadaan ASN yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan jabatan administrasi dan/atau jabatan fungsional dalam suatu instansi pemerintah. Lagipula, tidaklah dapat dibenarkan menguji konstusionalitas suatu norma undang-undang dengan norma undang-undang lainnya kecuali terdapat problem konstusional di antara kedua undang-undang dimaksud yang menjadikan salah satu atau kedua norma undang-undang tersebut menjadi inkonstitusional.

[3.12] Menimbang bahwa berkenaan dengan dalil Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 telah melahirkan peraturan perundang-undangan lain, seperti Kepres 25/2018, sehingga sangat merugikan Pemohon yang berprofesi sebagai perawat aktif karena merasa tidak diberikan hak-hak konstusionalnya yang dibedakan dengan profesi lainnya, terhadap dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.12.1] Bahwa pelaksanaan lebih lanjut undang-undang, *in casu* UU 5/2014, kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah merupakan kebutuhan dalam sistem peraturan perundang-undangan. Ihwai Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 telah melahirkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah seperti Kepres 25/2018, sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, telah merugikan hak konstusional Pemohon, secara faktual dalil demikian tidaklah tepat karena Kepres 25/2018 dibentuk bukanlah merupakan perintah ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 karena Konsiderans “Mengingat” angka 2 Kepres 25/2018 hanya menyebut UU 5/2014 secara umum. Bahkan, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pewartani Negeri Sipil (PP 11/2017) yang didalilkan Pemohon sebagai landasan pembentukan Kepres 25/2018 sama sekali tidak mencantumkan Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 sebagai ketentuan yang menjadi dasar atau rujukan pembentukan PP 11/2017. Artinya, tidak cukup alasan untuk membenarkan dalil Pemohon bahwa Pasal 58 ayat (1) UU 5/2014 merupakan rujukan pembentukan PP dimaksud yang kemudian menjadi rujukan Kepres 25/2018 untuk menyatakan bahwa Pasal 58 ayat (1) adalah bertentangan dengan UUD 1945;

[3.12.2] Bahwa seandainya pun Kepres 25/2018 dan PP 11/2017 yang menjadi dasar dalil pokok kerugian konstitusional Pemohon adalah bertentangan dengan UUD 1945, *quod non*, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hal demikian bukanlah merupakan kewenangan Mahkamah untuk menilainya. Selain itu, permasalahan demikian lebih merupakan penerapan atau implementasi norma Undang-Undang *a quo* dan bukan merupakan permasalahan konstitusionalitas norma;

[3.13] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, dalil Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan Permohonan *a quo*;

[4.3] Pokok Permohonan tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menolak Permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, dan Manahan MP. Sitompul masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **sebelas**, bulan **Februari**, tahun **dua ribu sembilan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **Maret**, tahun **dua ribu sembilan belas**, selesai diucapkan **pukul 14.09 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Saldi Isra, Suhartoyo, Manahan M.P. Sitompul, Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Enny Nurbaningsih, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Achmad Edi Subiyanto sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh Pemohon, Presiden atau yang mewakilinya, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman
ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Aswanto

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Manahan M.P. Sitompul

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Achmad Edi Subiyanto



Digital Signature

Panitera
Muhidin, NIP. 19610818 198302 1 001

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Fax: 021-3520177 Email: office@mkri.id

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.