



KONSTITUSIONALITAS FRASA "SECARA NASIONAL" DALAM UJI KOMPETENSI YANG DIATUR DENGAN PERATURAN MENTERI BIDANG KESEHATAN

DR. WILMA SILALAH, S.H., M.H.

*Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan
Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta*

Tenaga kesehatan memiliki peranan penting dalam peningkatan kualitas pelayanan kesehatan yang maksimal kepada masyarakat sehingga masyarakat mampu lebih meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat, yang berdampak terwujudnya derajat kesehatan yang setinggi-tingginya sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif baik secara sosial maupun ekonomi serta merupakan salah satu unsur kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945. Kesehatan yang merupakan hak asasi manusia, artinya, setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses pelayanan kesehatan. Kualitas pelayanan kesehatan yang dimaksud adalah yang aman, bermutu, dan terjangkau sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga dapat terwujud pemberian pelayanan kesehatan kepada seluruh lapisan masyarakat melalui penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang menyeluruh oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat secara terarah, terpadu dan berkesinambungan, adil dan merata, serta aman, berkualitas, dan terjangkau oleh masyarakat.

Oleh karena itu, upaya penyelenggaraan kesehatan harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang bertanggung jawab, yang memiliki etik dan moral yang tinggi, keahlian, dan kewenangan yang secara terus menerus harus ditingkatkan mutunya melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan, sertifikasi, registrasi, perizinan, serta pembinaan, pengawasan, dan pemantauan agar penyelenggaraan upaya kesehatan memenuhi rasa keadilan dan perikemanusiaan serta sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kesehatan. Upaya Kesehatan yang dimaksud adalah setiap kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi, dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan, pengobatan penyakit, dan pemulihan kesehatan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat.

Sehingga, yang dimaksud dengan Tenaga Kesehatan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan (UU 36/2014) adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau keterampilan

melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan, salah satunya melalui pengembangan Tenaga Kesehatan. Pengembangan Tenaga Kesehatan dapat dilakukan melalui pembinaan dan pengawasan mutu Tenaga Kesehatan yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas Tenaga Kesehatan sesuai dengan Kompetensi yang diharapkan dalam mendukung penyelenggaraan pelayanan kesehatan bagi seluruh penduduk Indonesia. Selain itu, pembinaan dan pengawasan mutu Tenaga Kesehatan dilakukan melalui peningkatan komitmen dan koordinasi semua pemangku kepentingan dalam pengembangan Tenaga Kesehatan serta legislasi, yang antara lain meliputi sertifikasi melalui Uji Kompetensi, Registrasi, perizinan, dan hak-hak Tenaga Kesehatan.

Guna mencapai standar kompetensi Tenaga Kesehatan dibutuhkan Uji Kompetensi. Yang dimaksud dengan Uji Kompetensi Mahasiswa Bidang Kesehatan dalam hal ini adalah proses pengukuran pengetahuan, keterampilan, dan perilaku peserta didik pada perguruan tinggi yang menyelenggarakan pendidikan tinggi bidang kesehatan. Untuk itu, negara

memberikan perlindungan menyeluruh kepada masyarakat sebagai penerima pelayanan kesehatan dengan berbagai upaya hukum. Selain itu, pembangunan kesehatan juga merupakan upaya negara untuk memberikan pelayanan kesehatan yang didukung oleh sumber daya kesehatan, baik dari tenaga kesehatan maupun tenaga non-kesehatan. Hal ini juga yang menjadi salah satu alasan Pemohon untuk mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Pemohon dalam hal ini, mengajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (7) UU 36/2014, yang menyatakan:

- (1) Mahasiswa bidang kesehatan pada akhir masa pendidikan vokasi dan profesi harus mengikuti Uji Kompetensi secara nasional.
- (2) ...
- (3) ...
- (4) ...
- (5) ...
- (6) ...
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan Uji Kompetensi diatur dengan Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan.

Lebih lanjut, terkait dengan frasa “secara nasional” dalam uji kompetensi yang diatur dengan peraturan Menteri

bidang kesehatan telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIX/2021, bertanggal 15 Desember 2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIX/2021

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIX/2021, bertanggal 15 Desember 2021, yang diajukan oleh Pemohon Dr. Ir. H.M. Budi Djatmiko, SK., M.Si., M.E.I., sebagai Ketua Badan Pengurus Himpunan Perguruan Tinggi Kesehatan Swasta Indonesia (HPTKes Indonesia) periode 2015-2020 yang telah diperpanjang masa kepengurusannya berdasarkan rapat tanggal 12 Juni 2020 dan Surat Edaran Himpunan Perguruan Tinggi Kesehatan (HPTKes) Indonesia Nomor 8/Sek/HPTKes/VI/2020, perihal: Surat Edaran Perpanjangan Kepengurusan tanggal 13 Juni 2020 merasa hak konstitusionalnya telah bertentangan dengan frasa “secara nasional” dalam Pasal 21 ayat (1) UU 36/2014 dengan prinsip kemandirian dan prinsip otonomi kepada masing-masing perguruan tinggi yang telah diberikan oleh perundang-undangan yang memaksakan ketentuan frasa “secara nasional” yang secara otomatis justru menimbulkan ketidakpastian dan tumpang tindih kewenangan, sehingga bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagaimana telah digariskan oleh UUD 1945. Selain itu, norma Pasal 21 ayat (7) UU 36/2014 membuka ruang terjadinya ketidakpastian hukum, penyalahgunaan wewenang, dan pelanggaran terhadap kemerdekaan serta kemandirian Perguruan Tinggi Kesehatan.

Menurut Pemohon, frasa “secara nasional” dalam norma Pasal 21 ayat (1) UU 36/2014 membuka ruang kemandirian-otonomi-kemerdekaan masing-masing perguruan tinggi akan “dikebiri” dengan adanya upaya untuk menarik kembali sebagian kewenangan masing-masing perguruan tinggi dalam hal pelaksanaan uji kompetensi ke pemerintah pusat. Pasal 21 ayat (7) UU 36/2014 membuka ruang penyelenggaraan uji kompetensi mahasiswa tenaga kesehatan diatur ulang ataupun diubah hanya dengan “Peraturan Menteri” tanpa harus mengubah undang-undang yang menjadi dasar hukum sebelumnya, padahal pelaksanaan uji kompetensi tersebut sebelumnya merupakan bagian integral dari kewenangan yang telah diberikan kepada perguruan tinggi kesehatan. Frasa “secara nasional” pada Pasal 21 ayat (1) dan ketentuan Pasal 21 ayat (7) UU 36/2014 tidak mendorong peningkatan mutu pendidikan tinggi kesehatan, tidak membawa iklim yang kondusif bagi berlangsungnya proses pendidikan tenaga kesehatan, telah mengerdilkan keberadaan Perguruan Tinggi yang *notabene* mempunyai kemandirian dan otonomi dalam membentuk manusia Indonesia yang berpendidikan, sehingga pemaknaan yang demikian haruslah ditinjau kembali dan dengan segera harus diluruskan sejalan dengan semangat konstitusi.

Lebih lanjut, Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon dengan menyatakan: (a) Frasa “secara nasional” pada ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU 36/2014 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sehingga bunyi ketentuan norma pada Pasal 21 ayat (1) yang konstitusional adalah “(1) Mahasiswa

bidang kesehatan pada akhir masa pendidikan vokasi dan profesi harus mengikuti Uji Kompetensi”; (b) Pasal 21 ayat (7) UU 36/2014 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah mempertimbangkan bahwa, berkaitan dengan dalil frasa “secara nasional” dalam Pasal 21 ayat (1) UU 36/2014 membuka ruang kemandirian-otonomi-kemerdekaan masing-masing perguruan tinggi akan “dikebiri” dengan adanya upaya untuk menarik kembali sebagian kewenangan masing-masing perguruan tinggi dalam hal pelaksanaan uji kompetensi ke pemerintah pusat. Berkenaan dengan dalil Pemohon *a quo*, menurut Mahkamah penting untuk mengutip pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XIII/2015, bertanggal 14 Desember 2016, **Paragraf [3.12]** yang menyatakan:

[3.12] Menimbang bahwa dalam menghadapi tuntutan perkembangan bidang kesehatan, rakyat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang terbaik, hak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28A UUD 1945. Pelayanan kesehatan yang diatur oleh Pemerintah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya harus didasarkan kepada hak-hak warga Negara dan tujuan Negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 ...”

Mendasarkan pada pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut, kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Artinya, setiap orang memiliki hak yang sama dalam memperoleh akses pelayanan kesehatan termasuk juga kualitas pelayanan kesehatan yang aman dan bermutu. Berkenaan dengan hal itu, kompetensi tenaga kesehatan dalam melaksanakan profesinya erat kaitannya dengan peningkatan derajat kesehatan masyarakat serta merupakan landasan utama bagi tenaga kesehatan untuk dapat melakukan pelayanan kesehatan yang diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam menjaga mutu tenaga kesehatan adalah dengan melakukan uji kompetensi.

Masih menurut Mahkamah, Pasal 21 ayat (1) UU 36/2014 mengatur keharusan bagi mahasiswa bidang kesehatan untuk mengikuti uji kompetensi secara nasional pada akhir masa pendidikan vokasi dan profesi. Uji kompetensi secara nasional merupakan kebijakan Pemerintah sebagai upaya menjamin mutu tenaga kesehatan secara terpadu, baik dari sektor pendidikan maupun pelayanan yang dimulai dari penjaminan kualitas lulusan pendidikan tinggi kesehatan. Uji kompetensi secara nasional merupakan salah satu cara efektif untuk meningkatkan proses pendidikan dan menajamkan pencapaian relevansi kompetensi sesuai dengan standar

kompetensi yang diperlukan masyarakat. Tujuan uji kompetensi secara nasional di antaranya adalah untuk menyaring tenaga kesehatan Indonesia yang kompeten guna memberikan pelayanan kesehatan secara paripurna kepada masyarakat, dengan prinsip utama keselamatan pasien. Selain itu, uji kompetensi secara nasional diharapkan dapat mendorong perbaikan kurikulum dan proses pembelajaran di setiap institusi pendidikan. Dengan jaminan kualitas pendidikan yang lebih baik maka masyarakat sebagai pengguna lulusan akan mendapatkan jaminan bahwa lulusan perguruan tinggi memang memiliki kompetensi untuk mengelola dan melayani pasien di tatanan kesehatan. Hal tersebut justru lebih memberikan perlindungan dan jaminan kepastian hukum baik kepada tenaga kesehatan maupun kepada masyarakat umum.

Terkait dengan penyelenggaraan uji kompetensi, Pasal 21 ayat (2) UU 36/2014 menyatakan, “Uji Kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Perguruan Tinggi bekerja sama dengan Organisasi Profesi, lembaga pelatihan, atau lembaga sertifikasi yang terakreditasi”. Artinya, penyelenggara uji kompetensi tersebut adalah Perguruan Tinggi bekerja sama dengan Organisasi Profesi, lembaga pelatihan, atau lembaga sertifikasi yang terakreditasi. Sehingga, tidaklah benar jika kemudian dengan keberlakuan uji kompetensi secara nasional telah mengebiri kemandirian perguruan tinggi kaitan dengan penyelenggaraan uji

kompetensi dimaksud. Apalagi, dalam rangka penjaminan mutu lulusan, sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UU 36/2014 penyelenggaraan pendidikan tinggi bidang kesehatan hanya dapat menerima mahasiswa sesuai dengan kuota nasional, sehingga uji kompetensi secara nasional menjadi bagian tidak terpisahkan dalam rangka memenuhi standar nasional pendidikan tenaga kesehatan.

Dengan demikian, dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “secara nasional” dalam Pasal 21 ayat (1) UU 36/2014 telah mengebiri kemandirian masing-masing perguruan tinggi khususnya terkait penyelenggaraan uji kompetensi adalah tidak beralasan menurut hukum. Pemohon mendalilkan Pasal 21 ayat (7) UU 36/2014 membuka ruang penyelenggaraan uji kompetensi mahasiswa tenaga kesehatan diatur ulang ataupun diubah hanya dengan “Peraturan Menteri” tanpa harus mengubah undang-undang yang menjadi dasar hukum sebelumnya. Padahal, pelaksanaan uji kompetensi tersebut sebelumnya merupakan bagian integral dari kewenangan yang telah diberikan kepada perguruan tinggi kesehatan.

Terhadap dalil Pemohon *a quo*, menurut Mahkamah, pembentukan Peraturan Menteri yang didasarkan karena adanya pendelegasian kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, *in casu* UU, diperkenankan sepanjang substansi yang diatur dalam Peraturan Menteri tersebut bersifat pelaksanaan terhadap peraturan

yang lebih tinggi. Hal ini dimungkinkan karena tidak semua substansi dapat diatur dalam UU, termasuk juga UU 36/2014. Pasal 21 ayat (7) UU 36/2014 memberikan delegasi kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan untuk membentuk Peraturan Menteri mengenai tata cara pelaksanaan Uji Kompetensi. Peraturan Menteri *a quo* menjadi penting keberadaanya karena selain menjalankan perintah pendelegasian yang diberikan oleh UU 36/2014, Peraturan Menteri ini juga diperlukan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal teknis yang terkait dengan pelaksanaan uji kompetensi secara nasional agar memiliki standar dan tata cara pelaksanaan yang sama sehingga menimbulkan kepastian hukum. Meskipun demikian, materi muatan dalam Peraturan Menteri *a quo* juga haruslah selaras dan tidak boleh bertentangan dengan UU 36/2014 atau bahkan menciptakan norma hukum baru yang tidak diatur dalam undang-undang yang memerintahkan pembentukan Peraturan Menteri dimaksud. Berkenaan dengan hal tersebut, andaiapun terdapat Peraturan Menteri yang oleh Pemohon dianggap bertentangan dengan UU 36/2014, khususnya terkait dengan pelaksanaan uji kompetensi sebagaimana diatur dalam norma Pasal 21 UU 36/2014, persoalan tersebut bukanlah menjadi kewenangan Mahkamah untuk menilainya. Oleh karena itu, berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, frasa

“secara nasional” dalam Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (7) UU 36/2014 tidaklah melanggar prinsip negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan kepastian hukum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

“Everyone’s unique. Be yourself with confidence, bravery, agility, intelligence, wisdom, (then) colour the world...”