



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 121/PUU-XXII/2024**

**Tentang**

**Pengawasan Sistem Merit, Asas, Nilai Dasar, dan Kode Etik dan Kode Perilaku  
Aparatur Sipil Negara**

- Pemohon** : Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang diwakili oleh Khoirunnisa Nur Agustyati sebagai Ketua Pengurus Yayasan Perludem, dkk
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU 20/2023) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 26 ayat (2) huruf d dan dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 terhadap Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD NRI Tahun 1945
- Amar Putusan** : **Dalam Provisi**  
Menolak permohonan Provisi para Pemohon;
- Dalam Pokok Permohonan**
1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
  2. Menyatakan Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “penerapan pengawasan Sistem Merit, termasuk pengawasan terhadap penerapan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara yang dilakukan oleh suatu lembaga independen”. Lembaga independen dimaksud harus dibentuk dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak Putusan *a quo* diucapkan.
  3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

4. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

**Tanggal Putusan** : Kamis, 16 Oktober 2025

**Ikhtisar Putusan** :

Bahwa para Pemohon adalah badan hukum privat, para Pemohon mendalilkan telah dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian karena pasal-pasal *a quo* berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil dengan menjaga agar ASN tidak dimobilisasi untuk kepentingan partisan pemilihan umum semata karena tidak terdapat sistem pengawasan yang independen yang dapat mencegah, menanggulangi dan menindak pelanggaran-pelanggaran dimaksud;

Bahwa terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* pengujian Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 terhadap UUD NRI Tahun 1945 sehingga Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Bahwa berkenaan dengan kedudukan hukum para Pemohon, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III telah dapat menguraikan hak konstitusionalnya yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 yang dianggap dirugikan dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III dimaksud disebabkan karena berlakunya pasal-pasal *a quo* berpotensi berdampak pada terganggunya penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah yang bebas dan adil, sebagaimana selalu diperjuangkan oleh Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III demi menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pilar penting dalam demokrasi. Oleh karenanya, Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III telah dapat menerangkan adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional yang terjadi dengan berlakunya norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 yang dimohonkan pengujian. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya ihwal dalil Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III perihal inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujiannya terhadap UUD NRI Tahun 1945, menurut Mahkamah Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III (selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian norma Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 *a quo*.

Bahwa terhadap permohonan provisi para Pemohon, dalam batas penalaran yang wajar, kebutuhan mendengar pihak-pihak berkaitan dengan persoalan konstitusionalitas dalam permohonan *a quo* memerlukan proses persidangan pembuktian apabila dibandingkan dengan tanpa mendengar pihak-pihak sebagaimana dimaksud Pasal 54 UU MK. Terlebih, pada bulan Desember 2024 sampai dengan bulan Maret 2025, Mahkamah tengah menyelesaikan sengketa Pilkada 2024 sehingga untuk sementara tidak dapat menyelenggarakan sidang pemeriksaan pendahuluan maupun pemeriksaan persidangan berkenaan dengan permohonan pengujian undang-undang. Hal demikian sebagaimana ketentuan Pasal 82 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menyatakan, "Dalam hal Mahkamah melaksanakan kewenangan lainnya yang bersamaan dengan tahapan persidangan perkara PUU maka tahapan persidangan perkara PUU akan disesuaikan dengan pelaksanaan kewenangan lain dimaksud." Adapun berkaitan dengan permohonan agar Mahkamah memerintahkan KASN tetap melaksanakan tugas dan kewenangannya sampai adanya putusan Mahkamah, hal tersebut bukanlah menjadi kewenangan Mahkamah untuk menindaklanjuti. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, permohonan provisi para Pemohon *a quo* tidak dapat dikabulkan sehingga harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa para Pemohon mendalilkan yang pada pokoknya keberadaan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 telah menghilangkan keberadaan KASN yang dibentuk berdasarkan UU 5/2014 yang strategis dalam menjaga netralitas ASN dalam sistem demokrasi yang sehat dan krusial untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan berintegritas. Lebih lanjut, para Pemohon mempersoalkan Pasal 26 ayat (2) huruf d dan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 telah menghilangkan pula norma pengawasan Sistem Merit, kode etik, kode perilaku dan netralitas ASN oleh lembaga independen yang pada gilirannya akan berujung pada lemahnya sistem birokrasi yang profesional, berintegritas, dan memegang prinsip meritokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), profesional, terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

Bahwa asas merupakan acuan dasar yang melandasi semua komponen lain dari Sistem Merit, sedangkan nilai dasar merupakan inti moral dan etika yang diwujudkan dalam kode etik dan kode perilaku. Kesemuanya pada dasarnya merupakan komponen yang memperkuat Sistem Merit agar dapat memastikan ASN mampu bersikap profesional, memiliki integritas, dan akuntabel serta mampu memberikan perlindungan terhadap karier ASN dari intervensi politik yang dapat merusak profesionalisme. Oleh karenanya, meskipun secara umum, asas, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Sistem Merit, namun dikarenakan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN tersebut merupakan komponen pembentuk (*essential elements*) Sistem Merit yang tidak hanya dinilai sangat penting dalam membentuk ASN yang berakhlak karena menjadi fondasi moral dan profesionalitas ASN, melainkan juga sebagai instrumen penguat dan pengendali integritas, serta pencegah dari penyalahgunaan kewenangan. Sehingga, terhadap komponen-komponen dimaksud perlu dijadikan bagian dari objek yang harus diberikan pengawasan untuk mencegah adanya intervensi, konflik kepentingan, dan pelanggaran Manajemen ASN yang berpotensi merusak reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam konteks prinsip meritokrasi, ketiadaan frasa “asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN” dalam norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023, tidak menunjukkan kejelasan dan keutuhan norma *a quo* sebagai sistem pengawasan ASN yang holistik/komprehensif. Oleh karena itu, menurut Mahkamah frasa “asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN” perlu ditegaskan secara *expresis verbis* dalam norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 agar tidak dimaknai sebagai norma yang tidak lengkap. Penegasan demikian penting dilakukan untuk memastikan bahwa setiap kebijakan dan keputusan Manajemen ASN senantiasa berpijak pada prinsip profesionalitas, netralitas, akuntabilitas, integritas, dan keadilan yang seharusnya menjadi ruh dari penyelenggaraan reformasi birokrasi yang bersih dan berkeadilan.

Bahwa desain pengawasan terhadap ASN sesungguhnya telah digagas sejak sebelum reformasi, namun hanya terbatas pada netralitas ASN yang dilakukan oleh internal instansi tersebut. Adapun ide pembentukan Komisi Kepegawaian Negara yang didasarkan pada UU 43/1999 ditetapkan dengan Keputusan Presiden yang kedudukannya independen dalam pelaksanaan tugas. Ide pembentukan Komisi Kepegawaian Negara ini yang kemudian dikembangkan dalam UU 5/2014 menjadi KASN, sebuah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi lembaga lainnya.

Bahwa dengan melihat sejarah perkembangan kepegawaian di Indonesia hingga diundangkannya UU 20/2023, salah satu persoalan kepegawaian, *in casu* pegawai ASN, mudah diintervensi oleh kepentingan politik dan juga kepentingan pribadi. Terhadap hal tersebut, perlu ada pemisahan fungsi dan kewenangan yang jelas antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan pengawas kebijakan agar tidak terjadi tumpang tindih peran dan benturan kepentingan. Dalam hal ini, pengawas kebijakan tidak hanya berfungsi sebagai

pengawas *an sich*, namun juga sekaligus sebagai penyeimbang yang berada di luar dari pembuat maupun pelaksana kebijakan guna memastikan Sistem Merit berjalan dengan baik, akuntabel, dan transparan, sehingga mampu menciptakan birokrasi yang profesional, efisien, dan bebas dari intervensi politik serta mampu melindungi karier ASN. Terlebih, norma Pasal 26 UU 20/2023 menggunakan frasa “kementerian dan/atau lembaga” yang secara leksikal dapat diartikan tidak hanya mengacu pada institusi internal di lingkungan pemerintahan, namun juga memungkinkan dibentuknya institusi eksternal sebagai lembaga independen untuk mengawasi pelaksanaan Sistem Merit tersebut. Dalam kaitan ini, sebagai bagian dari desain menjaga kemandirian ASN dan sekaligus melindungi karir ASN, Mahkamah menilai penting untuk membentuk lembaga independen yang berwenang mengawasi pelaksanaan Sistem Merit, termasuk pelaksanaan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN. Terlebih, di bawah UU 5/2014, pernah dibentuk lembaga independen/non-struktural untuk memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN guna menciptakan pegawai ASN yang profesional dan berkinerja serta sekaligus berperan melindungi karir ASN. Adapun wujud lembaga independen dimaksud merupakan kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur dan membentuknya dikarenakan adanya kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan akuntabel. Keberadaan lembaga independen dimaksud penting untuk segera dibentuk sebagai lembaga pengawasan eksternal yang menjamin agar Sistem Merit diterapkan secara konsisten, bebas dari intervensi politik dan tidak menimbulkan konflik kepentingan dalam tata kelola atau Manajemen ASN.

Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “penerapan pengawasan Sistem Merit, termasuk pengawasan terhadap penerapan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara yang dilakukan oleh suatu lembaga independen”. Dalam hal ini, lembaga independen dimaksud harus dibentuk paling lama 2 (dua) tahun sejak Putusan *a quo* diucapkan. Dengan demikian, dalil para Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Bahwa dengan dimaknainya norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 sebagaimana dinyatakan dalam amar Putusan *a quo*, hal tersebut berdampak pula pada Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023, termasuk ketentuan umum dan norma-norma lain yang berkenaan dengan pengawasan Sistem Merit. Sementara itu, berkenaan dengan Pasal 70 ayat (3) UU *a quo*, menurut Mahkamah, oleh karena Mahkamah telah mempertimbangkan pembentukan lembaga independen yang berwenang melakukan pengawasan terhadap penerapan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku ASN sebagai bagian dari pengawasan terhadap penerapan Sistem Merit dalam Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 sebagaimana pemaknaan Mahkamah dalam Putusan *a quo*. Oleh karena itu, permohonan para Pemohon berkenaan dengan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 sudah kehilangan relevansi untuk dipertimbangkan lebih lanjut karena lembaga independen yang dimaksudkan para Pemohon telah terakomodir dalam pemaknaan Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023. Dengan demikian, dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan pengujian Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, telah ternyata norma Pasal 26 ayat (2) huruf d UU 20/2023 bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum, perlindungan dan kepastian hukum serta kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) serta ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, seperti yang didalilkan oleh para Pemohon. Sementara itu, dalil para Pemohon yang berkenaan dengan Pasal 70 ayat (3) UU 20/2023 tidak relevan untuk dipertimbangkan sehingga harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum. Oleh karena

pemaknaan Mahkamah tidak sebagaimana yang dimohonkan oleh para Pemohon, maka permohonan para Pemohon harus dinyatakan beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan dengan amar putusan sebagai berikut:

#### **Dalam Provisi**

Menolak permohonan Provisi para Pemohon;

#### **Dalam Pokok Permohonan**

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “penerapan pengawasan Sistem Merit, termasuk pengawasan terhadap penerapan asas, nilai dasar, kode etik dan kode perilaku Aparatur Sipil Negara yang dilakukan oleh suatu lembaga independen”. Lembaga independen dimaksud harus dibentuk dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak Putusan *a quo* diucapkan.
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
4. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

#### **Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)**

Terhadap putusan Mahkamah *a quo* terdapat 1 (satu) Hakim Konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Anwar Usman mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). yang menyatakan:

Jika netralitas ASN di dalam pemilu/pemilukada dikhawatirkan sebagaimana diuraikan dalam permohonan Pemohon, jelas persoalan netralitas ASN bukan menyangkut masalah konstitusionalitas norma, lagipula masalah tersebut telah ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku sebagaimana data yang disampaikan dalam keterangan Presiden (vide: Tabel Data Pelanggaran Netralitas ASN). Oleh karena itu, persoalan netralitas ASN tidak memiliki hubungan langsung terhadap pengawasan dan pembinaan ASN secara menyeluruh. Andaiapun perlu dilakukan pengaturan yang bersifat spesifik khususnya terhadap persoalan netralitas ASN, maka hal tersebut dapat diatur secara khusus pula dalam pengaturan yang berbeda yang tidak berhubungan langsung dengan pengawasan dan pembinaan ASN.

Dengan demikian, permohonan para Pemohon *a quo*, yang menguji Pasal 26 ayat (2) huruf (d) dan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap UUD 1945 seharusnya dinyatakan **ditolak**.