

**PERJUANGAN HAK KEPENDIDIKAN
SEBUAH REFLEKSI**

(Edisi Revisi)

Oleh:

Dr. A. MUHAMMAD ASRUN, S.H.,M.H.

Perhimpunan
PUSAT STUDI HUKUM PUBLIK

Jakarta, November 2018

Perjuangan Hak Kependidikan, Sebuah Refleksi
(Edisi Revisi)

Oleh:

Dr. A. Muhammad Asrun, S.H.,M.H.

Diterbitkan:

Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik

Alamat : Jl. Pedati Raya No. 6 Jakarta Timur.

Email : kajipublik@yahoo.co.id

Cetakan I : Jakarta, Desember 2017

Edisi revisi: Jakarta, November 2018

x + 276 hlm

ISBN

Hak Cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan
dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Saya memiliki pengalaman pribadi yang sangat mendalam terhadap guru-guru saya semasa sekolah di Sekolah Dasar Muhammadiyah II Jakarta, Sekolah Menengah Pertama Muhammadiyah III Jakarta, dan Sekolah Menengah Atas Negeri 10 Jakarta. Beberapa guru saya di sekolah-sekolah tersebut memberi nasehat agar saya belajar lebih giat dan tidak terlalu banyak bermain selepas kegiatan sekolah. Guru-guru tersebut menjadi orang tua saya di sekolah. Mereka memberi nasehat dan membimbing saya dengan sabar dan penuh kasih sayang. Mereka rupanya memahami bahwa saya anak nakal dan tidak terlalu pandai di kelas.

Nasehat guru-guru saya sangat membekas di hati saya, sehingga saya berketetapan hati untuk sukses dalam pendidikan, sekalipun tidak mudah, karena kadangkadangkang saya masih berada dalam suasana tidak serius belajar. Namun nasehat-nasehat tersebut menjadi pelecut agar saya tidak patah semangat. Saya pun berkeinginan kelak suatu hari dapat membantu sekolah-sekolah saya, tetapi keinginan tersebut tidak pernah terwujudkan sampai suatu saat saya mendapatkan peluang saya sangat penting dalam kiprah memperjuangkan kepentingan dunia pendidikan dan pembelaan terhadap guru-guru yang mendapat masalah hukum.

Cita-cita saya untuk menjadi pembela guru mendapatkan pijakan yang sangat penting ketika saya bertemu Prof. Dr.-Ing. Wardiman Djojonegoro pada saat diselenggarakan Mukthamar ICMI di Makassar pada tahun 2005. Prof Wardiman saat itu sedang mencari pengacara

yang bersedia menjadi penasehat hukum dalam mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi agar ketentuan alokasi anggaran pendidikan minimal 20 persen dari APBN dan APBD sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dapat diwujudkan. Saya pun sampakain kepada Prof. Wardiman kesediaannya menjadi pengacara membantu Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PB PGRI) dalam mengajukan permohonan uji materi tersebut ke Mahkamah Konstitusi sekalipun tidak mendapat imbalan. Namun, beberapa hari setelah mengerjakan permohonan uji materi itu, Prof. Wardiman memberikan saya uang, yang buat saya suatu penghargaan dari tokoh pendidikan yang terbukti di kemudian hari membuka lebih lebar jalan karir saya sebagai advokat. Penggalan pengalaman pertemuan saya dengan Prof. Wardiman saya tuangkan dalam buku memoair Prof. Wardiman berjudul “Sepanjang Jalan Kenangan, Bekerja dengan Tiga Tokoh Besar Bangsa” yang diterbitkan Keputusan Populer Gramedia halaman 366-369.

Setelah mendapatkan kepastian saya akan menjadi pembela PGRI dalam perkara di Mahkamah Konstitusi, saya pun pamit mundur sebagai Staf Ahli/Asisten Hakim di Mahkamah Konstitusi. Saya memutuskan untuk menekuni profesi advokat. Kelak pilihan ini terbukti pilihan yang tidak salah. Saya pun juga mulai konsentrasi mengajar mata kuliah dakam kelompok Hukum Tata Negara di beberapa perguruan tinggi, termasuk Fakultas Hukum Universitas Indonesia sebagai dosen tidak tetap.

Sejak pertemuan dengan Prof. Wardiman di Makassar, saya mulai terlibat dengan PB PGRI sebagai penasehat hukum. Saya membela lebih dari seratus orang Kepala Sekolah Dasar yang diberhentikan oleh Bupati di

Demak, Jawa Tengah, pada tahun 2006. Masih dalam tahun yang sama, saya juga membela setidaknya 100 orang Kepala Sekolah yang diberhentikan oleh Bupati Serang, Provinsi Banten. Kedua tindakan pemberhentian Kepala Sekolah Dasar tersebut ditengarai karena mereka tidak memberikan dukungan politik untuk membela calon kepala daerah yang kemudian memenangkan Pemilihan Kepala Daerah. Beberapa dari Kepala Sekolah Dasar yang diberhentikan kemudian dimutasi menjadi guru biasa tanpa mata pelajaran di sekolah yang sama dan ada juga yang dipindahkan menjadi guru biasa ke sekolah yang jauh jaraknya dari sekolah asal. Dunia pendidikan dikacaukan oleh perbedaan politik.

Pembelaan terhadap guru yang menurut saya paling fenomenal adalah ketika saya ditugaskan oleh PB PGRI untuk memberikan pendampingan hukum kepada guru SMK Negeri 2 Makassar bernama Dasrul (53 tahun). Pak Dasrul menjadi korban pemukulan orang tua murid (AA, 43 tahun) dan muridnya sendiri (MAS, 15 tahun) pada tanggal 11 Agustus 2016 setelah menegur sang murid yang tidak mengerjakan pekerjaan rumah. Pak Dasrul mengalami luka berat di hidung dan dirawat di rumah sakit untuk beberapa hari. PN Makassar menghukum AA orang pidana penjara 1 tahun dan AA diserahkan kepada lembaga sosial untuk pembinaan. Pada 21 Oktober 2017, Pak Dasrul meninggal dunia dalam kecelakaan lalu lintas di daerah Kabupaten Gowa.

Sekalipun menjadi korban penganiayaan di sekolah, Pak Dasrul dan Bu Guru Hana bersedia menjadi Pemohon uji materi UU Guru dan Dosen dan UU Perlindungan Anak ke Mahkamah Konstitusi pada bulan Januari 2017. Bu Guru Hana juga menjadi korban pemukulan muridnya di sekolah di Jakarta Timur pada

bulan Oktober 2016. Sidang pertama uji materiil Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak) dan UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU Guru dan Dosen) pada hari Senin tanggal 27 Januari 2017. Dalam sidang perdana perkara dengan Nomor 6/PUU-XIV/2017 digelar Mahkamah Konstitusi (MK), Dasrul dan Hanna Novianti yang mengalami kriminalisasi tersebut menguji beberapa pasal, yaitu Pasal 9 ayat (1a) dan Pasal 54 ayat (1) UU Perlindungan Anak, dan Pasal 39 ayat (3) UU Guru dan Dosen. Sidang-sidang uji materi tersebut mendapat perhatian luas dari para guru di beberapa daerah Indonesia. Sampai tulisan ini dibuat Mahkamah Konstitusi belum menjatuhkan putusan terhadap permohonan tersebut.

Perkara yang paling akhir saya tangani dalam kasus terkait dunia pendidikan adalah pemberhentian terhadap Rektor Universitas Negeri Jakarta (UNJ) Prof. Dr. Djaali. Merasa diperlakukan tidak adil dan tidak berdasar atas hukum, Prof. Djaali menggugat (1) Surat Keputusan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia No. 471/M/KPT.KP/2017 tanggal 20 November 2017 TENTANG PEMBEBASAN DARI JABATAN FUNGSIONAL DOSEN KEPADA Prof. Dr. DJAALI [Untuk selanjutnya disebut sebagai Objek Sengketa I.], dan (2) Surat Keputusan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia No. 473/M/KPT.KP/2017 tanggal 24 November 2017 TENTANG PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVESITAS NEGERI JAKARTA PERIODE TAHUN 2014 - 2018 [Untuk selanjutnya disebut sebagai Objek Sengketa II]. Prof. Djaali mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta.

Hingga tulisan ini diturunkan PTUN Jakarta masih memeriksa dan mengadili perkara tersebut.

Saya merasakan kepuasan batin saat membela guru dan dunia pendidikan walaupun saya harus bekerja ekstra keras, misalnya mempersiapkan perkara dan persidangan serta harus menempuh jarak yang jauh dari Jakarta untuk mencapai wilayah terpencil. Saya merasakan mungkin inilah bakti saya kepada guru-guru saya yang telah membimbing saya waktu di sekolah dahulu.

Saya memahami tulisan-tulisan dalam buku ini merupakan tulisan lepas dan beranjak dari beberapa peristiwa hukum, tetapi saya ingin berkontribusi dalam membela guru-guru dan dunia pendidikan. Semoga niat baik ini membuka jalan bagi saya untuk menulis lebih baik lagi di kemudian hari.

Saya berterima kasih kepada banyak pihak, terutama Prof. Wardiman dan PB PGRI, serta pihak lainnya yang tidak dapat saya sebutkan namanya satu persatu. Terima kasih kepada guru-guruku.

Jakarta, 14 November 2018

Dr. A. Muhammad Asrun, S.H.,M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

PENDAHULUAN	1
DINAMIKA PERJUANGAN HAK KEPENDIDIKAN	15
I. Optimalisasi Upaya Perlindungan	17
II. Mengawal Anggaran Pendidikan 20 % Dari APBN (Catatan Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006 dan Nomor 13/PUU-VI/2008)	33
III. Konflik Norma UU Perlindungan Anak dan UU Guru dan Dosen Hambat Perlindungan Guru (<i>Conflict of Norms of Rules Hampers Efforts of Teachers's Legal Protection</i>)	51
IV. Melawan Pemberhentian Tidak Sah Rektor UNJ Prof. Dr. Djaali	69
V. Menguji Hak Sertifikasi Guru Sebagai Hak Konstitu- sional di Hadapan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia	101
VI. Hubungan Sosio-Yuridis PB PGRI dengan Perguruan Tinggi PGRI	123
VII. RUU BHP dan Hak Partisipasi Pendidikan	137
VIII. Eksistensi Yayasan Penyelenggara Pendidikan Dalam Bayang-Bayang RUU BHP?	143

IX. Putusan MK Nomor 026/PUU-IV/2006 (Pengujian UU No.18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007)	155
X. Putusan MK Nomor 013/PUU-IV/2008 (Pengujian UU No. 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008)	181
XI. Pengujian UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran dan UU Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran (Putusan Nomor 10/PUU-XV/2017)	221
PENUTUP : HASIL STUDI DAN REKOMENDASI	263
DAFTAR PUSTAKA	277
TENTANG PENULIS	

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Rumusan Masalah

Tujuan dan Manfaat Penelitian

Metode Penelitian

Sistematika Penulisan

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemenuhan pendidikan bagi setiap warga negara merupakan kesadaran bersama tidak hanya bagi bangsa Indonesia tetapi juga diakui secara universal. Negara terikat secara penuh untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*). *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* 1966¹ yang telah disahkan berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya)² menjadi dasar untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*) bagi hak pendidikan warga negara. Pasal 13 dan Pasal 14 *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* mengamanatkan kewajiban negara negara untuk secara priogresif mewujudkan hak pendidikan.

Di Indonesia, jauh sebelum munculnya *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights*, para pendiri (*the founding fathers*) Republik Indonesia sejak awal telah menyadari bahwa pendidikan merupakan langkah strategis untuk mencapai kemajuan bangsa. Kesadaran demikian memiliki pijakan sejarah

¹ *UN International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966*

² Indonesia, Undang-undang Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya), UU Nomor 11 Tahun 2005.

yang dalam karena berkat pendidikanlah *the founding fathers* mampu mewujudkan kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Kesadaran bersama para pendiri bangsa ini mendorong lahirnya pemikiran sebagaimana dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, , yaitu “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia ... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”;

Kesadaran dan keinginan luhur dari *the founding fathers* tidak hanya sekedar mewajibkan Pemeritahan Negara untuk *mencerdaskan kehidupan bangsa*, tetapi lebih dari itu, *the founding fathers* menjadikan pendidikan sebagai hak bagi setiap warga negara. Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen) menentukan, “Tiap-tiap warganegara berhak mendapatkan pengajaran.”

Kesadaran *the founding fathers* tentang pentingnya pendidikan sebagai jembatan emas telah mengilhami para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (Periode 1999-2004) untuk menguatkan posisi pendidikan melalui penguatan anggaran pendidikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penguatan demikian dilakukan melalui proses amandemen UUD 1945. Secara lengkap Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945. sebagai berikut:

- (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayai.
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan

dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dalam undang-undang.

- (4) *Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapat dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*
- (5) *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.*

Pasal lain dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan landasan konstitusional penyelenggaraan pendidikan adalah Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1)

Pasal 28C ayat (1) yang berbunyi;

- (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”.*

Pasal 28E ayat (1) yang berbunyi,

- (1) *“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”.*

Ketentuan pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana disebutkan dengan tegas menempatkan bidang pendidikan sebagai prioritas dalam pembangunan nasional. di

Pasal-pasal diatas menjadi landasan konstitusional dalam membangun sistem pendidikan nasional.

Sebagai sebuah sistem, pendidikan nasional tidak hanya bergantung pada sosok guru dan murid saja tetapi mencakup banyak elemen mulai dari elemen pengambil kebijakan dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah, institusi pendidikan, guru, murid, orang tua, pranata-pranata sosial-agamaan dan masyarakat luas. UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mendefinisi pendidikan dan sistem pendidikan sebagaimana diuraikan pada Pasal 1 adalah sebagai berikut:

1. Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlaq mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat bangsa dan negara.
2. Pendidikan nasional adalah pendidikan berdasarkan Pancasila dan UUD Republik Indonesia 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.
3. Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Dalam konteks pengambilan kebijakan, Konstitusi memperkuat sistem pendidikan nasional melalui amandeman Pasal 31 UUD 1945, tetapi tidak serta merta amanah konstitusi dilaksanakan oleh Pemerintah dan DPR. Tentang alokasi anggaran 20 % dari APBN dan APBD, Perlu upaya *judicial review* beberapa kali ke Mahkamah Konstitusi dari *stake holder*

untuk menggugat APBN. Upaya judicial review ini baru berhasil pada tahun 2006 melalui permohonan perkara Nomor 026/PUU-IV/2006 dan Nomor 13/PUU-VI/2008.³ Tidak hanya berkenaan dengan alokasi anggaran 20 % dari APBN dan APBD, upaya judicial review juga dilakukan terhadap beberapa undang-undang berkaitan dengan perlindungan guru dari tindak kekerasan.

Pada sisi lain, dalam tataran peraturan perundang-undangan muncul penafsiran yang berbada dan cenderung terjadi konflik norma pada peraturan perundang-undangan pada tingkatan sama secara horizontal seperti halnya konflik norma antara Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (selanjutnya disebut UUGD) terhadap Undang-Undang Nomor Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 (selanjutnya disebut UUPA).

Penguatan dan upaya pemenuhan hak pendidikan terus mengalami dinamika dalam implementasi. Dinamika tidak hanya pada tataran pengambilan kebijakan tetapi juga terdapat dinamika dalam praktik pembelajaran dan transformasi pendidikan. Salah satunya adalah Aop Saopudin, S.Pd.I. yang melakukan tindakan disiplin pada muridnya.

³ Sebelum perkara Nomor 026/PUU-IV/2006 dan Nomor 13/PUU-VI/2008 ada, setidaknya sudah ada dua perkara yang berkaitan implementasi 20 % dari APBN sebagaimana diamanat Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945 dengan pengujian UU tentang APBN yaitu perkara 012/PUU-III/2005 dan 026/PUU-III/2005.

Aop Saopudin, S.Pd.I. Guru Honorer di Kabupaten Majalengka, harus berhadapan dengan hukum karena tindakan pendisiplinan murid. Pengadilan Negeri Majalengka memutuskan Sang Guru, SAOPUDIN, S.Pd.I. telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "PERBUATAN TIDAK MENYENANGKAN" dan menjatuhkan pidana dengan pidana penjara selama 3 (tiga) bulan percobaan⁴ Putusan PN dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi melalui Putusan No. 226/PID/2013/-PT.BDG. tanggal 31 Juli 2013.

Oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Perkara No. 1554 K/PID/2013l membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Bandung No. 226/PID/2013/-PT.BDG. tanggal 31 Juli 2013 yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Majalengka No. 257/Pid.B/2012/PN.Mjl. tanggal 02 Mei 2013. Mahkamah Agung menyatakan sang Guru tersebut tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana, dan membebaskan dari semua

⁴ Putusan Perkara No. 257/Pid.B/2012/-PN.Mjl. tanggal 02 Mei 2013, dalam amar putusannya Majelis Hakim memutuskan: (1)Menyatakan Terdakwa AOP SAOPUDIN, S.Pd.I. bin KAMALUDIN telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "PERBUATAN TIDAK MENYENANGKAN"; (2)Menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa AOP SAOPUDIN, S.Pd.I. bin KAMALUDIN tersebut di atas oleh karena itu dengan pidana penjara selama 3 (tiga) bulan ; (3)Menetapkan pidana tersebut tidak perlu dijalankan, kecuali jika di kemudian hari ada perintah lain dalam putusan Hakim karena Terdakwa dipersalahkan melakukan suatu tindak kejahatan sebelum masa percobaan selama 6 (enam) bulan berakhir ; (4)Menetapkan barang bukti berupa :- 1 (satu) buah gunting berwarna hijau terbuat dari stainless steel ;Dikembalikan kepada pemiliknya yang sah yaitu Sekolah Dasar Negeri Panjalin Kidul V ; (5)Membebankan biaya perkara kepada Terdakwa sejumlah Rp 5.000,00 (lima ribu rupiah) ;

dakwa serta memulihkan haknya dalam kemampuan. Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim berpendapat bahwa apa yang dilakukan Terdakwa adalah sudah menjadi tugasnya, dan bukan merupakan suatu tindak pidana, dan Terdakwa tidak dapat dijatuhi pidana atas perbuatan/tindakannya tersebut, karena bertujuan untuk mendidik agar menjadi murid yang baik dan disiplin.⁵

Munculnya fenomena ini mengindikasikan adanya pergeseran nilai yang berkembang di masyarakat. Berbagai bentuk kekerasan yang menimpa guru mendapat perhatian luas dari media baik media dalam dan luar negeri.⁶ Laporan Radio BBC menulis kekerasan terhadap guru merefleksikan adanya pergeseran sosial, dengan mengutip beberapa pendapat pemerhati masalah sosial antara lain: Pengguna Facebook melihat ada perbedaan besar dari perubahan jaman. "Kalau dulu waktu saya masih sekolah, begitu dengar anaknya dapat hukuman atau bahkan ditempeleng sama guru karena melakukan kesalahan di sekolah, justru orang tua akan sangat berterima kasih sama gurunya karena hukuman tersebut akan membuat siswa jera." Beberapa pengguna kemudian juga menceritakan masa lalu mereka tentang bagaimana mereka dipukul oleh guru di sekolah. "Dulu waktu saya masih sekolah dipukul pake kayu sama guru, boro-boro lapor sama orang tua, nanti bukan malah dibelain tapi malah dipukul lagi....," kata seorang pengguna Facebook.

⁵ Putusan Mahkamah Agung No. 1554 K/PID/2013I.

⁶ http://www.bbc.com/indonesia/majalah/2016/08/160811_trensosial_guru_makassar.

Bahwa Walikota Bandung Ridwan Kamil melalui Twitter, merespon dan menulis, "guru adalah pengganti orangtua saat di sekolah. Percayakan sepenuhnya dalam mendidik anak-anak kita."⁷

Dalam praktiknya muncul benturan kepentingan antar komponen sistem pendidikan yang berdampak pada dilema dalam upaya penguatan hak pendidikan. Tidak jarang perlindungan antar elemen sistem pendidikan nasional harus berhadapan dengan elemen lain. Munculnya fenomena kriminalisasi terhadap guru, merupakan fakta yang terjadi dalam dunia pendidikan bahwa adanya dua kepentingan yang perlu diselaraskan yaitu perlindungan guru dan perlindungan anak.

Perdebatan tentang penerapan doktrin *in loco parentis* yaitu guru sebagai orang tua kedua bagi siswa di sekolah sering dihadapkan pada penolakan konsep *corporal punishment* atau penggunaan hukuman disiplin. Doktrin *in loco parentis* menempatkan seorang guru sebagai orang tua di sekolah yang memiliki hak untuk menerapkan tindakan hukuman pendisiplinan terhadap anak dalam batas-batas yang wajar.⁸ Pada sisi lain, penggunaan tindakan hukuman pendisiplinan (*corporal punishment*) mendapat kritik karena adanya unsur kekerasan. Dalam praktik penggunaan hukuman disiplin (*corporal punishment*) dianggap tidak ramah bagi anak dan tidak mencerminkan nilai perlindungan hak anak. *Committee on the Rights of the Child*, melalui *General Comment No. 8* (2006)

⁷ *Ibid.*

⁸ Baca permohonan judicial Review di MK Perkra No. 6/PUU-XV/2017. Dalam Perkara ini Mahkamah Konstitusi menolak permohonan Pemohon.

merekomendasikan untuk tidak menggunakan hukuman disiplin (*corporal punishment*).⁹ Sebagian negara, *corporal punishment* tidak lagi diterima. Akan tetapi, banyak negara masih bersifat paradoks dan menganggap *corporal punishment* adalah bukanlah bentuk kekerasan terhadap anak, karena mengandung tujuan baik yakni untuk membentuk perilaku si anak tersebut tetapi pada sisi lain mengakui adanya berbagai bentuk kekerasan terhadap anak oleh orang-orang terdekat.¹⁰

Beranjak dari uraian diatas, perlu dilakukan studi secara mendalam tentang bagaiman upaya pemenuhan dan perlindungan terhadap guru dalam kerangka membangun sistem pendidikan nasional untuk mewujudkan.

B. Rumusahan Masalah

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana upaya pemenuhan hak pendidikan khususnya perlindungan bagi guru?
2. Bagaimana faktor yang mempengaruhi pemenuhan hak pendidikan ?
3. Bagaimana upaya optimalisasi perlindungan guru?

⁹ *Committee on The Rights of the Child, General Comment No. 8 (2006) - CRC/C/GC/8 (2006), The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia)*

¹⁰ Rusmilawati Windari', "Penggunaan Hukuman Disiplin (*Corporal Punishment*) Pada Anak Di Lingkungan Sekolah Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia", *Jurnal Hukum PRIOR'S*, Vol. 4 No. 3, Tabun 2015, hal. 303 - 328.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari Penelitian ini adalah untuk : (1) mengetahui upaya pemenuhan hak pendidikan di Indonesia pasca Amandemen UUD 1945; (2) mengetahui faktor yang mempengaruhi pemenuhan hak pendidikan; (3) mendapatkan langkah peningkatan perlindungan guru.

Studi ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis. secara teoritis, penelitian ini memberikan kerangka pemikiran tentang sistem pendidikan nasional. Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi pengambil kebijakan dibidang pendidikan nasional dan upaya advokasi baik litigasi maupun non litigasi.

D. Metode Penelitian

Studi ini merupakan studi hukum normatif dengan tiga pendekatan, yaitu: pendekatan literatur, pendekatan peraturan perundang-undangan, dan Pendekatan putusan. Data dari studi diperoleh dengan cara mencari, membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Agung, Putusan Pengadilan Tinggi, Putusan Pengadilan Negeri. materi permohonan dan/atau gugatan baik di Mahkamah Konsitusi maupun di Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya, serta bahan-bahan pustaka yang berupa buku-buku, hasil penelitian, surat kabar (majalah), dokumen, dan sumber bahan tertulis/karya ilmiah lain yang berkaitan dengan dengan pembaruan lembaga hukum.

E. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian dipaparkan dalam buku ini dengan sistematika sebagai berikut: Bagian awal buku tentang pendahuluan yang memuat latar belakang, permasalahan, tujuan studi dan manfaatnya, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bagian II memuat dinamika perjuangan hak kependidikan. Pada bagian ini memuat 10 (sepuluh) subbagian yaitu 8 (delapan) materi bahasan dan 2 (dua) resume putusan. Bagian III tentang Penutup yang menguraikan tentang hasil studi dan rekomendasi.

DINAMIKA PERJUANGAN HAK KEPENDIDIKAN

- I. *Optimalisasi Upaya Perlindungan*
 - II. *Mengawal Anggaran Pendidikan 20 % Dari APBN (Catatan Putusan MK Nomor 026/PUU-IV/2006 dan Nomor 13/PUU-VI/2008)*
 - III. *Konflik Norma UU Perlindungan Anak dan UU Guru dan Dosen Hambat Perlindungan Guru (Conflict of Norms of Rules Hampers Efforts of Teachers's Legal Protection)*
 - IV. *Melawan Pemberhentian Tidak Sah Rektor UNJ Prof. Dr. Djaali*
 - V. *Menguji Hak Sertifikasi Guru Sebagai Hak Konstitusional di Hadapan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*
 - VI. *Hubungan Sosio -Yuridis PB PGRI dengan Perguruan Tinggi PGRI*
 - VII. *RUU BHP dan Hak Partisipasi Pendidikan*
 - VIII. *Eksistensi Yayasan Penyelenggara Pendidikan Dalam Bayang-Bayang RUU BHP?*
 - IX. *Putusan MK Nomor 026/PUU-IV/2006*
 - X. *Putusan MK Nomor 013/PUU-IV/2008*
-

(1)

OPTIMALISASI UPAYA PERLINDUNGAN GURU¹¹

Abstrak

Perlindungan Guru diatur dalam UU No. 14/2005 tentang Guru dan Dosen, Peraturan Pemerintah No. 74/2008 tentang Guru dan Permendikbud Nomor 10 Tahun 2017. Perlindungan terhadap guru meliputi perlindungan hukum, profesi, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Realitasnya, banyak guru dalam melaksanakan tugas melalui pemberian hukuman disiplin di sekolah berujung pada proses hukum pidana. Hal demikian disebabkan praktik penegakan hukum terkait perlindungan anak didik berdasarkan No. 23/2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana diubah berdasarkan UU No. 35/2014. Perlu optimalisasi pendampingan terhadap guru yang menghadapi persoalan hukum. Beragam upaya perlindungan hukum kepada guru antar lain: konsultasi, mediasi, negosiasi dan perdamaian, konsiliasi dan perdamaian, advokasi litigasi, advokasi nonlitigasi (dapat dilakukan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli).

³⁷¹¹ Makalah ini dipersiapkan untuk Diskusi Mempersiapkan RUU Perlindungan Guru, PGRI Provinsi Jawa Timur, Surabaya, 18-19 Oktober 2016.

A. Pengantar

Issue perlindungan guru semakin memperlihatkan urgensinya ketika bermunculan peristiwa kekerasan terhadap guru dan juga dugaan tindak kekerasan guru terhadap anak didik. Peristiwa kekerasan terhadap guru muncul ketika orang tua atau wali murid tidak dapat menerima “penghukuman” anaknya yang dilakukan oleh guru. Peristiwa kekerasan terhadap guru hampir senantiasa berujung pada tindakan prose hukum terhadap pelaku dan dikeluarkannya atau skorsing terhadap anak didik tersebut dari sekolahnya. Peristiwa dugaan kekerasan terhadap anak didik oleh guru diperdebatkan dengan mengangkat masalah “seberapa jauh ditoleransi hukuman fisik terhadap anak didik dapat diterapkan”. Perdebatan kemudian melebar pada isu pergeseran nilai dari “toleransi tindakan hukuman fisik” di masa silam menjadi “hukuman fisik merupakan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana sebagaimana diatur dalam KUHP” sebagai sebuah fenomena baru. Dua persoalan itu kemudian menimbulkan agenda pentingnya kehadiran undang-undang perlindungan profesi guru.

Peristiwa kekerasan terhadap guru dalam berbagai tingkatannya telah mengundang keprihatinan PGRI dan kalangan pendidik secara luas serta masyarakat secara umum. PGRI dalam tingkatan berjenjang juga melakukan kegiatan pendampingan ataupun advokasi terhadap guru korban tindakan kekerasan tersebut. Peristiwa paling banyak menyita perhatian publik dapat disebutkan satu diantaranya adalah penganiayaan Pak

Dasrul, yaitu guru SMK Negeri 2 Makassar, yang dilakukan oleh muridnya dan orang tua murid tersebut di halaman sekolah itu pada bulan Agustus 2016.

Kasus penganiayaan guru Dasrul ini mendapat perhatian luas karena liputan media dalam dan luar negeri.¹² Laporan Radio BBC menyatakan kasus guru Dasrul merefleksikan adanya pergeseran sosial, dengan mengutip beberapa pendapat pemerhati masalah sosial antara lain:¹³

- 1) Pengguna Facebook bernama SS melihat ada perbedaan besar dari perubahan jaman. "Kalau dulu waktu saya masih sekolah, begitu dengar anaknya dapat hukuman atau bahkan ditempeleng sama guru karena melakukan kesalahan di sekolah, justru orang tua akan sangat berterima kasih sama gurunya karena hukuman tersebut akan membuat siswa jera."
- 2) Di Twitter, Walikota Bandung Ridwan Kamil ikut merespon, "guru adalah pengganti orangtua saat di sekolah. Percayakan sepenuhnya dalam mendidik anak-anak kita."
- 3) Pengguna lainnya kemudian juga menceritakan masa lalu mereka tentang bagaimana mereka dipukul oleh guru di sekolah. "Dulu waktu saya masih sekolah dipukul pake kayu sama guru, *boro-boro* lapor sama orang tua, nanti bukan malah dibelain tapi malah dipukul lagi....," kata seorang pengguna Facebook.

¹² www.bbc.com/indonesia/majalah/2016/08/160811_trensosial_guru_makassar.

¹³ *Ibid.*

Beberapa peristiwa kekerasan terhadap guru lainnya juga menjadi liputan media massa. Kadang juga terjadi ada upaya perdamaian antara pelaku dengan guru korban kekerasan tersebut, yang tidak jarang juga diskenariokan secara sepihak disebabkan pelaku memiliki kedudukan social (-ekonomi) yang kuat di daerah tersebut. Namun, ironisnya, proses hukum terhadap guru terduga pelaku kekerasan terhadap murid secara relatif lebih mudah dipercepat sampai kepada tahapan persidangan. Terhadap guru pelaku kekerasan fisik tersebut dilakukan tindakan penahanan dengan alasan mempermudah proses hukum. Tanpa berprasangka buruk terhadap oknum penyidik yang menangani perkara kekerasan fisik oleh guru, proses penahanan terhadap guru sepertinya dipaksakan dengan alasan telah ada dua alat bukti yang cukup dan dilakukan untuk memperlancar proses pemeriksaan, padahal tindak pidana dikategorikan sebagai tindak pidana minor, seperti “lecet di pipi akibat cubitan” misalnya. Pada kasus seperti itu, maka perdamaian dan permintaan maaf guru kepada korban seolah ditutup rapat: TIADA MAAF BAGIMU.

B. Landasan Hukum

Sesungguhnya telah ada payung hukum bagi profesi guru, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (UU No. 14 Tahun 2005). Pasal 39 UU No 14 tahun 2005 menegaskan bahwa pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, organisasi profesi, dan/atau satuan pendidikan wajib memberikan

perlindungan terhadap guru dalam pelaksanaan tugas. Perlindungan terhadap guru tersebut meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Perlindungan hukum terhadap guru sesuai amanat undang-undang tersebut mencakup perlindungan hukum terhadap tindak kekerasan, perlakuan diskriminatif, intimidasi, ancaman, atau perlakuan tidak adil dari pihak peserta didik, orang tua peserta didik, masyarakat, birokrasi, maupun pihak lain. Dasar hukum ini tentu saja sangat kuat karena telah ditetapkan sebagai undang-undang.

Regulasi Perlindungan Guru dikaitkan dengan Pasal 39 ayat (1) UU No. 14 Tahun 2005 menyebutkan bahwa “Pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, organisasi profesi, dan/ atau satuan pendidikan wajib memberikan perlindungan terhadap guru dalam melaksanakan tugas. Selanjutnya pada pasal (2) disebutkan bahwa “perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, pemerintah, dalam hal ini Kemendikbud harus segera merealisasikan landasan hukum bagi perlindungan guru, agar dalam melaksanakan tugas, guru merasa aman, nyaman, dan tenteram, serta tidak mudah dikriminalisasi.

Sisi yuridis atas perlindungan guru dari UU No. 14 Tahun 2005 kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 74 tahun 2008 tentang Guru (PP No. 74 Tahun 2008). Pasal 39 PP No. 74 Tahun

2008 menyatakan bahwa guru memiliki kebebasan memberikan sanksi kepada peserta didiknya yang melanggar norma agama, norma kesusilaan, norma kesopanan, peraturan tertulis maupun tidak tertulis yang ditetapkan Guru, peraturan tingkat satuan pendidikan, dan peraturan perundang-undangan dalam proses pembelajaran yang berada di bawah kewenangannya. Berdasarkan ketentuan hukum tersebut, maka guru dapat memberikan sanksi berupa teguran dan/atau peringatan, baik lisan maupun tulisan, serta hukuman yang bersifat mendidik sesuai dengan kaedah pendidikan, kode etik guru, dan peraturan perundang-undangan.

Namun, realitas saat ini amanat perlindungan bagi guru tersebut sedang diuji dengan serangkaian peristiwa hukum, dengan keadaan posisi guru menjadi lemah akibat proses hukum yang menyertai dugaan terjadinya suatu tindak pidana walaupun dalam kategori tindak pidana ringan. Beberapa peristiwa kekerasan yang terkait dengan penegakan disiplin sekolah oleh guru dialihkan menjadi suatu tindak pidana.¹⁴

Berikut ini beberapa kutipan berita media masa terkait penegakan disiplin terhadap anak didik oleh guru di sekolah yang terjadi pada tahun 2016, yaitu, antara lain:

- 1). Guru honorer Aop Saopudin yang mencukur siswa SD kelas III karena rambutnya gondrong. Orang tua

¹⁴ <http://kalsel.prokal.co/read/news/4842-perlindungan-hukum-terhadap-guru-dari-tindakan-kekerasan.html>, Jumat, 19 Agustus 2016 14:06, di-klik 17-10-2016.

- siswa, Iwan Himawan tidak terima dan mencukur balik Aop. Kasus ini lalu berlanjut ke pengadilan.
- 2). Guru SDN Penjalin Kidul V, Majalengka, Jawa Barat tersebut mencukur siswanya pada 19 Maret 2012. Atas hal ini, Iwan mempolisikan Aop, dan para guru di Majalengka tidak terima. Iwan lalu dilaporkan balik dan kasus ini masuk ke pengadilan.
 - 3). Seorang guru SMP di Kabupaten Bantaeng Sulawesi Selatan ditahan atas tuduhan melakukan kekerasan fisik terhadap muridnya. Sebelum berita tersebut ramai di media.
 - 4). Seorang guru di Sulawesi Selatan diadukan melakukan kekerasan psikis ke polisi gara-gara mengingatkan siswanya yang membuang sampah sembarangan.

Sege nap peristiwa hukum yang menjerat guru tersebut terjadi disebabkan oleh pergeseran aspek praktik dalam penegakan hukum terkait anak didik di sekolah secara teknis disebabkan oleh penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UUPA) *juncto* Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Perlindungan Anak Perlindungan Anak. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Perlindungan Anak. UUPA inilah yang dicoba diterapkan pada kasus guru Dasrul diadukan karena terlebih dahulu menganiayaan dengan menampar muridnya, atau sebagai serangan balik terhadap guru Dasrul dari keluarga murid pelaku dan orang tua murid pelaku penganiayaan guru Dasrul tersebut. PN Makassar telah menghukum anak pelaku tindak pidana dengan menyerahkan pembinaannya selama satu tahun berada di

lembaga sosial pembinaan anak di bawah Kementerian Sosial. Bapak pelaku penganiayaan dihukum penjara 1,5 tahun penjara oleh PN Makassar.

C. Benturan Peraturan

Profesi guru perlu dilindungi karena sering dihadapkan pada kondisi dilematis saat menangani perilaku anak didik yang bandel. Saat guru memberikan hukuman (punishment) kepada peserta didik yang bandel, terkadang bisa berujung pada persoalan hukum, karena dianggap telah melakukan kekerasan terhadap anak. Ketika kasus penganiayaan guru Dasrul diberitakan media, maka terjadi dua sekaligus persoalan, yaitu pertama bagaimana memberikan jaminan hukum bagi guru dalam melaksanakan tugas pendidikan dan kedua muncul juga persoalan bagaimana memberikan jaminan masa depan perlindungan kepada anak didik yang terlibat kekerasan terhadap guru. Pada kasus guru Dasrul kedua masalah itu muncul bersamaan. Pada sisi perlindungan profesi hukum, PGRI mengadvokasi agar diberikan hukuman yang adil dan mendidik kepada anak pelaku kekerasan -- dan juga bapak anak pelaku kekerasan tersebut -- terhadap guru Dasrul. Hakim PN Makassar memberikan hukuman satu tahun di bawah pengasuhan lembaga sosial bagi anak yang bermasalah. Pada sisi lain, KPAI mengadvokasi bagaimana anak pelaku penganiayaan juga diberikan jaminan masa depan dalam konteks tidak terputus pendidikannya, tetapi KPAI menghendaki agar dilakukan perdamaian di luar sidang atau disersi.

Bertitik tola dari kasus penganiayaan guru Dasrul di Makassar, KPAI menggunakan UUPA sebagai senjata untuk meminimalisir proses hukum terhadap pelaku anak. KPAI tidak menghendaki penyelesaian hukum melalui pengadilan karena akan memberikan stigma bersalah kepada anak bersangkutan. Namun, tidak dijelaskan dikaitkan dengan ketentuan mana dalam UUPA yang dijadikan acuan dalam kasus penganiayaan guru Dasrul. Bahwa dalam Penjelasan terutama Pasal 54 UU No. 23 Tahun 2002 bahwa, "*Anak di dalam dan di lingkungan sekolah wajib dilindungi dari tindakan kekerasan yang dilakukan oleh guru, pengelola sekolah atau teman-temannya di dalam sekolah yang bersangkutan atau lembaga pendidikan lainnya.*" Dengan berpijak pada Penjelasan Pasal 54 UU No. 23 Tahun 2002 tersebut tidak tepat dipakai dalam kasus penganiayaan guru Dasrul tersebut.

Penjelasan Pasal 54 UU No. 23 Tahun 2002 juncto pasal-pasal tindak pidana kekerasan sebagaimana diatur dalam KUHP sering dijadikan landasan hukum untuk menjerat guru terduga (dan tersangka dan terdakwa) tindak pidana kekerasan terhadap anak didik di sekolah. Terhadap kasus kekerasan terhadap anak didik oleh guru di lingkungan sekolah diterapkan ketentuan Pasal 16 UU No. 23 Tahun 2002, yaitu bahwa "*setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.*" Dalam konteks pemberian hukuman disiplin kepada anak didik yang dilakukan oleh guru di lingkungan sekolah,

maka penerapan Pasal 16 UU No. 23 Tahun 2003 tidak dapat dilakukan.

Dalam realitasnya, pemberian hukuman atau pun teguran dengan tindakan fisik terhadap anak didik oleh guru di lingkungan sekolah akan berujung pada proses hukum tindak pidana yang diproses oleh penyidik polisi sebagai tindak lanjut adanya laporan dari pihak korban. Ketentuan pasal-pasal terkait tindak pidana kekerasan sebagaimana diatur dalam KUHP juga menjadi landasan hukum dalam perkara penganiayaan anak didik oleh guru di lingkungan sekolah, yaitu setidaknya Pasal 351 dan Pasal 354. Penerapan Pasal 351 KUHP dilakukan pada tindak kekerasan tanpa akibat luka berat atau hanya masuk lingkup luka ringan yang tidak menghambat pelaksanaan kegiatan rutin korban. Namun, apabila ditujukan kepada luka berat tidak lagi menjadi penganiayaan biasa melainkan penganiayaan berat yang telah dirumuskan oleh Pasal 354 ayat (1) KUH-Pidana.

Dalam konteks pemeriksaan penyidik yang berlangsung secara normal apa adanya, maka penyidik dapat saja memfasilitas proses perdamaian antara pelapor dan terlapor. Namun, dalam proses pemeriksaan yang diberikan prioritas atas dasar “insentif” atau “tekanan” kepada penyidik, maka proses hukum akan dipercepat atau diberikan prioritas, sehingga kasus berlanjut ke pengadilan. Bila saja tekanan kepada penyidik polisi berlebihan, maka guru terduga pelaku kekerasan akan dikenakan tindakan penahanan.

D. Perlindungan Bagi Guru dan Tenaga Kependidikan

Peran pendampingan bagi guru yang menghadapi persoalan hukum oleh Pengurus PGRI pada setiap tingkatan harus dioptimalkan. Pendampingan guru dilakukan mulai tingkatan awal ketika terjadi masalah hukum, melalui LKBH PGRI. Berikut ini bentuk-bentuk perlindungan terhadap profesi guru sebagaimana diatur dalam Permendikbud Nomor 10 Tahun 2017, yaitu:

1. Perlindungan Hukum bagi tenaga kependidikan dan guru, yang mencakup perlindungan terhadap tindak kekerasan; ancaman; perlakuan diskriminatif; intimidasi; dan perlakuan tidak adil. Baik yang dilakukan oleh peserta didik, orang tua peserta didik, masyarakat, birokrasi, maupun pihak-pihak lainnya.
2. Perlindungan Profesi bagi guru dan tenaga kependidikan, mencakup perlindungan terhadap:
 - a. pemutusan hubungan kerja yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
 - b. pemberian imbalan yang tidak wajar;
 - c. pembatasan dalam menyampaikan pandangan
 - d. pelecehan terhadap profesi;
 - e. pembatasan atau pelarangan lain yang dapat menghambat Pendidik dan Tenaga Kependidikan dalam melaksanakan tugas.
3. Perlindungan Keselamatan dan Kesehatan Kerja, yang mencakup perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Perlindungan ini mencakup perlindungan terhadap resiko:
 - gangguan keamanan kerja;
 - kecelakaan kerja;

- kebakaran pada waktu kerja;
 - bencana alam;
 - kesehatan lingkungan kerja;
 - risiko lain
4. Perlindungan Hak Atas Kekayaan Intelektual, yang meliputi perlindungan terhadap hak cipta dan hak kekayaan industri.

E. Bentuk Perlindungan Hukum

Beragam upaya perlindungan hukum yang diberikan oleh PGRI, di bawah wadah LKBH PGRI pada setiap tingkatan wilayah kerja organisasi, yaitu:

1. Konsultasi:

Ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan ketenagakerjaan, dan perlindungan HaKI, guru dapat berkonsultasi kepada pihak-pihak yang kompeten. Konsultasi itu dapat dilakukan kepada konsultan hukum, penegak hukum, atau pihak-pihak lain yang dapat membantu menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh guru tersebut.

Konsultasi merupakan tindakan yang bersifat personal antara klien dengan konsultan. Konsultan hanya bersifat memberikan pendapat hokum sebagaimana diminta oleh kliennya. Keputusan mengenai penyelesaian sengketa tersebut akan diambil sendiri oleh para pihak yang memiliki persoalan.

2. Mediasi

Ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, perlindungan profesi,

perlindungan ketenagakerjaan, dan perlindungan HaKI dalam hubungannya dengan pihak lain, seperti munculnya sengketa antara guru dengan penyelenggara atau satuan pendidikan, pihak-pihak lain yang dimintai bantuan oleh guru seharusnya dapat membantu memediasinya.

Mediasi dilakukan melalui seorang mediator. Kesepakatan penyelesaian sengketa atau perbedaan pendapat secara tertulis adalah final dan mengikat bagi para pihak untuk dilaksanakan dengan iktikad baik. Misalnya, kesepakatan tertulis antara guru dengan penyelenggara/ satuan pendidikan wajib didaftarkan di Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak penandatanganan, dan wajib dilaksanakan dalam waktu lama 30 (tiga puluh) hari sejak pendaftaran. Mediator dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: (1) mediator yang ditunjuk secara bersama oleh para pihak, dan (2) mediator yang ditunjuk oleh lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang ditunjuk oleh para pihak.

3. Negosiasi dan Perdamaian

Ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan ketenaga-kerjaan, dan perlindungan HaKI dalam hubungannya dengan pihak lain, seperti munculnya sengketa antara guru dengan penyelenggara atau satuan pendidikan, penyelenggara/satuan pendidikan harus membuka peluang negosiasi kepada guru atau kelompok guru.

Menurut Pasal 6 ayat (2) UU No. 30 tahun 1999, pada dasarnya para pihak, dalam hal ini penyelenggara/

satuan pendidikan dan guru, berhak untuk menyelesaikan sendiri sengketa yang timbul di antara mereka. Kesepakatan mengenai penyelesaian tersebut selanjutnya dituangkan dalam bentuk tertulis yang disetujui para pihak. Negosiasi mirip dengan perdamaian yang diatur dalam Pasal 1851 sampai dengan Pasal 1864 KUH Perdata, dimana perdamaian itu adalah suatu persetujuan dengan mana kedua belah pihak, dengan menyerahkan, menjanjikan atau menahan suatu barang, mengakhiri suatu perkara yang sedang bergantung atau mencegah timbulnya suatu perkara. Persetujuan harus dibuat secara tertulis dan tidak di bawah ancaman.

Ada beberapa hal yang membedakan antara negosiasi dan perdamaian. Pada negosiasi diberikan tenggang waktu penyelesaian paling lama 14 hari, dan penyelesaian sengketa tersebut harus dilakukan dalam bentuk pertemuan langsung oleh dan di antara para pihak yang bersengketa. Negosiasi merupakan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Perdamaian dapat dilakukan baik sebelum proses persidangan maupun setelah sidang peradilan dilaksanakan. Pelaksanaan perdamaian bisa di dalam atau di luar pengadilan.

4. Konsiliasi dan Perdamaian

Ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan ketenaga-kerjaan, dan perlindungan HaKI dalam hubungannya dengan pihak lain, seperti munculnya sengketa antara guru dengan penyelenggara atau satuan pendidikan, penyelenggara/satuan pendidikan harus membuka peluang konsiliasi atau perdamaian. Konsiliasi atau perdamaian merupakan

suatu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

5. Advokasi Litigasi

Ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan ketenaga-kerjaan, dan perlindungan HaKI dalam hubungannya dengan pihak lain, misalnya ketika terjadi sengketa antara guru dengan penyelenggara atau satuan pendidikan, pelbagai pihak yang dimintai bantuan atau pembelaan oleh guru seharusnya dapat memberikan advokasi litigasi.

Advokasi litigasi merupakan pekerjaan pembelaan hukum yang dilakukan oleh pengacara melalui beracara di pengadilan.

6. Advokasi Nonlitigasi

Ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan ketenaga-kerjaan, dan perlindungan HaKI dalam hubungannya dengan pihak lain, misalnya ketika terjadi sengketa antara guru dengan penyelenggara atau satuan pendidikan, pelbagai pihak yang dimintai bantuan atau pembelaan oleh guru seharusnya dapat memberikan advokasi nonlitigasi.

Alternatif penyelesaian sengketa nonlitigasi adalah suatu pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau dengan cara mengenyampingkan penyelesaian secara litigasi di Pengadilan Negeri. Penyelesaian perkara melalui jalur diluar pengadilan dilakukan karena penyelesaian melalui peradilan lamban dan buang waktu, dan biaya mahal. Dalam Pasal (1) angka

(10) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, disebutkan bahwa masyarakat dimungkinkan memakai alternatif lain dalam melakukan penyelesaian sengketa. Alternatif tersebut dapat dilakukan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.

V. Penutup

Sebagai penutup, pemberian payung hukum berupa “UU Perlindungan Guru” atau “Revisi terbatas UU Guru dan Dosen”. Membuat suatu “UU Perlindungan Guru” membutuhkan waktu yang relatif panjang dan dana tidak sedikit. Namun, “Revisi Terbatas UU Guru dan Dosen” juga tidak kalah membutuhkan energi besar untuk melobi parlemen agar dimasukan “Revisi Terbatas UU” ke dalam program legislasi nasional. Namun, tetap diperlukan penyiapan materi baik untuk menghadirkan “UU Perlindungan Guru” maupun “revisi terbatas UU Guru dan Dosen”. Juga diperlukan pengorganisasian agenda hukum perlindungan hukum kepada guru tersebut, termasuk penyiapan naskah akademik untuk kedua jenis produk hukum tersebut. Bisa juga diupayakan penyiapan “Perppu Perlindungan Guru,” yang secara hitung-hitungan waktu dan sumber daya relative lebih ringan dibandingkan harus mengagendakan produk hukum berupa undang-undang perlindungan guru. Strategi yang harus diterapkan untuk menghadirkan “Perppu Perlindungan Hukum” maka perlu dipersiapkan argumen bahwa “perlindungan guru adalah sangat mendesak atau memiliki alasan yang sangat mendesak.”

(II)
MENGAWAL ANGGARAN PENDIDIKAN
20 % DARI APBN
(CATATAN PUTUSAN NO. 026/PUU-IV/2006 DAN
NO. 13/PUU-VI/2008)

Abstrak

Melalui Putusan No. 026/PUU-IV/2006 dan No. 13/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi menyatakan Undang-Undang tentang APBN sepanjang menyangkut anggaran pendidikan yang kurang dari 20% bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa putusan tersebut untuk menghindari kemungkinan berulangnya persentase anggaran pendidikan dalam APBN tidak sesuai dengan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 pada masa-masa yang akan datang. Bahwa besarnya anggaran pendidikan yang tercantum dalam APBN dari tahun ke tahun sejak APBN TA 2004 hingga APBN TA 2007 belum pernah mencapai angka persentase minimal 20%. Pemerintah dan DPR belum melakukan upaya yang optimal menjalankan amanat konstitusi. Menghindari terjadinya delegitimasi terhadap konstitusi, Mahkamah mengingatkan pembentuk undang-undang untuk selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun Anggaran 2009 harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan.

A. Pandangan Umum tentang Pendidikan

Hak pendidikan bagi setiap warga negara merupakan hak asasi yang diatur dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya 1966¹⁵. Pasal 13 dan Pasal 14 mengamanatkan *kewajiban negara negara untuk secara priogresif mewujudkan hak pendidikan*. Negara terikat secara penuh untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*).

Di Indonesia, jauh sebelum munculnya *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights*, para pendiri (*the founding fathers*) Republik Indonesia sejak awal telah menyadari bahwa pendidikan merupakan langkah strategis untuk mencapai kemajuan bangsa. Kesadaran demikian memiliki pijakan sejarah yang dalam karena berkat pendidikanlah *the founding fathers* mampu mewujudkan kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Kesadaran para pendiri bangsa ini melahirkan rumusan pemikiran sebagaimana dituangkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, , yaitu “*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia ... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa*”;

Kesadaran dan keinginan luhur dari *the founding*

¹⁵ Pada tahun 2005, Indonesia mengasahkan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya)

fathers tidak hanya sekedar mewajibkan Pemerintah Negara untuk *mencerdaskan kehidupan bangsa*, tetapi lebih dari itu, *the founding fathers* menjadikan pendidikan sebagai hak bagi setiap warga negara. Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen) menentukan, “*Tiap-tiap warganegara berhak mendapatkan pengajaran.*”

Pentingnya pendidikan dan *mencerdaskan kehidupan bangsa* dapat diamati dalam proses penyusunan UUD 1945 baik pada masa sidang BPUPKI maupun pada masa sidang PPKI. Penuangan pendidikan sebagai hak warga negara dalam batang tubuh UUD 1945 tidak banyak perdebatan. Hal ini berbeda dengan penuangan materi muatan tentang hak asasi manusia lainnya dalam UUD 1945 yang banyak perdebatan. Hal demikian menunjukkan bahwa *the founding fathers* mempunyai kesadaran bersama, keinginan yang luhur, visi kedepan bangsa Indonesia tentang pentingnya pendidikan dan upaya *mencerdaskan kehidupan bangsa*.

Cita hukum *the founding fathers* tentang pentingnya pendidikan mengilhami para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode 1999-2004 untuk menguatkan posisi pendidikan melalui penguatan anggaran pendidikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penguatan demikian dilakukan melalui proses amandemen UUD 1945 dan dituangkan pada Pasal 31 ayat (4). Secara lengkap Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan:

- (1) *Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.*
- (2) *Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayai.*
- (3) *Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan*

keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dalam undang-undang.

- (4) *Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapat dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.*
- (5) *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.*

Pasal lain dalam UUD NRI Tahun sebagai landasan konstitusional penyelenggaraan pendidikan adalah Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1)

Pasal 28C ayat (1) yang berbunyi;

“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”.

Pasal 28E ayat (1) yang berbunyi,

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”.

Amanah UUD NRI Tahun 1945 kemudian dilaksanakan dengan membentuk UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. UU No. 20 Tahun 2003 menjamin kesetaraan hak bagi setiap warganegara

untuk mengikuti pendidikan sebagaimana tertulis dalam Pasal 4 Ayat (1), yaitu bahwa: “setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.” Beberapa ketentuan lain dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang menunjang terselenggaranya kegiatan pendidikan secara optimal dijabarkan pada Pasal 6 Ayat (1), Pasal 34, Pasal 40 Ayat (1) a., Pasal 46 Ayat (2), Pasal 47 Ayat (1), Pasal 48 Ayat (1), Pasal 49 Ayat (1), Pasal 49 Ayat (2), Pasal 49 Ayat (3)

B. Sifat Imperatif Anggaran Pendidikan 20% APBN

Berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus mengalokasi anggaran minimal 20% dari APBN dan APBD untuk penyelenggaraan pendidikan.

Segegap ketentuan konstitusi tersebut menempatkan Pemerintah sebagai penanggung jawab dan pemain utama dalam kegiatan pendidikan, dengan tetap mengakui porsi pihak masyarakat untuk ikut menyelenggarakan kegiatan pendidikan. Kewajiban konstitusi dengan menetapkan porsi anggaran pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memperlihatkan sifat pendidikan yang demikian penting bagi perjalanan bangsa kedepan, dengan mempersiapkan kualitas manusia Indonesia yang mampu secara teknis membangun negara dan berkompetisi melalui pengembangan teknologi dengan memperhatikan sisi akhlak mulia.

Kebijakan yang dianut dalam menyusun anggaran dengan demikian harus juga diarahkan untuk meningkatkan kemampuan negara melaksanakan kewajiban konstitusionalnya yang ditentukan dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 untuk membiayai wajib

belajar bagi pendidikan dasar dengan melakukan realokasi dana dari fungsi-fungsi lain dalam APBN untuk fungsi pendidikan. Oleh karena itu, sifat keberadaan Pasal 31 UUD 1945 bersifat imperatif (*dwingend recht*) yang tidak dapat dielakkan selama masih tercantum dalam UUD 1945. Hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. UUD 1945 secara *expressis verbis* telah menentukan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% harus diprioritaskan yang tercermin dalam APBN dan APBD tidak boleh direduksi oleh peraturan perundang-perundangan yang secara hierarkis berada di bawahnya.¹⁶

C. Perbandingan Dengan Negara Lain¹⁷

1. Menurut *Human Development Report* UNDP Tahun 2005, posisi Indonesia berada pada ranking ke 110 dari 177 negara yang dinilai. Pengeluaran Indonesia untuk sektor pendidikan pada tahun 1990 adalah 1% dari GDP dan pada 2002 naik 1,2%. Sedangkan menurut laporan tersebut pada tahun 2002, pengeluaran negara untuk pendidikan hanya 9% dari APBN.
2. Pada saat UNESCO dalam tahun 1996 membandingkan alokasi anggaran pendidikan berbagai negara yang menyebutkan bahwa pada tahun 1992 rata-rata negara maju mengalokasikan 5,3% GNP untuk pendidikan, negara berkembang

¹⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor Putusan 026/PUU-III/2005. Baca juga Putusan Mahkamah Konstitusi 011/PUU-III/2005 No. 026/PUU-IV/2006 dan No. 13/PUU-VI/2008.

¹⁷ Baca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 026/PUU-IV/2006 dan No. 13/PUU-VI/2008.

rata-rata 4,2% GNP untuk pendidikan, dan negara terkebelakang hanya 2,8% GNP.

Demikian juga pada tahun 2003 Bank Dunia mengajukan data yang antara lain menyatakan bahwa anggaran pendidikan Indonesia 1,4% GDP, Vietnam 2,8% GDP, Korea Selatan 5,3% GDP, dan seterusnya, maknanya juga sama.

Anggaran pendidikan Indonesia bertahun-tahun disekitar 2.4% dari PDB, sedangkan negara Asean yang lain antara 3.6 - 4.0% (Malaysia, Singapore).

3. Dari berbagai data perbandingan antar negara dalam hal anggaran pendidikan yang diterbitkan UNESCO dan Bank Dunia, Indonesia dalam hal pembiayaan pendidikan memang terendah. Pada tahun 1992, menurut UNESCO, pada saat Pemerintah India menanggung pembiayaan pendidikan 89% dari keperluan, Indonesia hanya menyediakan 62,8% dari keperluan dana bagi penyelenggaraan pendidikan nasionalnya.
4. Tenaga Kerja: gambaran tenaga kerja Indonesia adalah 72% adalah mereka yang tidak sekolah atau tidak selesai SD (32%), dan sekitar 32% adalah SD. 8% lulusan SLTP dan 12% lulusan SMU, dan sekitar 4% lulusan perguruan tinggi. Dengan tingkat tenaga kerja Indonesia yang rendah dan tidak menguasai teknologi, maka dalam persaingan Indonesia tidak mempunyai *advantage*. Karenanya perlunya secepatnya meningkatkan mutu SDM melalui pendidikan perlu menjadi prioritas utama.
5. Pendidikan Dasar (9 tahun pendidikan, *Universal Education*, SD dan SLTP). Pendidikan dasar di luar negeri adalah sepenuhnya cuma-cuma, orang tua dan siswa tidak ada pungutan apapun. Hal ini karena

penyelenggaraan pendidikan dasar berdasarkan prinsip bahwa adalah kewajiban Negara untuk memberikan bekal pengetahuan dan keterampilan dari umur 7 tahun sampai 15 tahun, sehingga pada umur dapat bekerja (16 tahun) siswa ini sudah berpengetahuan yang wajar dan cukup.

6. Sebagai perbandingan pada tahun 1970-an Singapore (2.7 juta), Taiwan (14 juta) Korea (47 juta) dengan program terarah menyelesaikan 9 tahun belajar dan 14 tahun. Untuk selanjutnya siswa ini meneruskan ke pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

D. Pelanggaran yang Terjadi¹⁸

1. Pelanggaran substansial

Pelanggaran substansial terletak pada metodologi perhitungan anggaran pendidikan. Secara substansial, menghitung anggaran pendidikan yang memasukkan komponen anggaran pendidikan kedinasan (*in-service training*) adalah *keliru karena bertentangan dengan konvensi internasional (UNESCO) tentang cara menghitung anggaran pendidikan suatu negara yang mestinya hanya mencakup pendidikan formal yang bersifat pre-service program*. Sedang pendidikan kedinasan yang diselenggarakan selain oleh Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama, termasuk dalam kategorisasi kegiatan *in-service training (program pelatihan)* yang merupakan bagian dari sektornya masing-masing dan bukannya sektor pendidikan yang dimaksudkan dalam alokasi sistem anggaran pemerintah.

Konvensi internasional ini harus digunakan karena:

¹⁸ Disarikan dari permohonan Perkara No. 026/PUU-IV/2006 dan No. 13/PUU-VI/2008

- a. Menjadi standar internasional statistik pendidikan;
- b. Dipergunakan untuk melakukan perbandingan antar negara;
- c. Sebagai *"policy tool"* dan *"benchmarking"* pemerintah dalam memberikan layanan minimal terhadap kebutuhan dasar di bidang pendidikan; dan
- d. Kesamaan persepsi internasional dalam memberikan layanan terhadap hak memperoleh pendidikan sebagai salah satu hak azasi manusia yang merupakan *"the most enabling of rights which if accomplished makes great progress towards achieving other rights"* seperti yang dicetuskan dalam Konferensi Global di bidang Pendidikan yang diselenggarakan di Johannesburg, Afrika Selatan pada tahun 2004.

2. Pelanggaran Hukum

Dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 49 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dinyatakan bahwa *"Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN serta dari APBD dst."* Selanjutnya bunyi Pasal tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 49 bahwa *"Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD."* Pelanggaran legal dari sistem perhitungan yang dilakukan oleh Pemerintah adalah:

- a. Undang-undang telah mengikuti konvensi internasional yaitu dengan mengecualikan biaya pendidikan kedinasan dari pengertian dana pendidikan, sedang perhitungan Pemerintah tidak

- mengecualikannya.
- b. Jumlah anggaran pendidikan di sektor pendidikan menurut UU Nomor 20 Tahun 2003 adalah 20% dari APBN dan 20% dari APBD. Ini berarti bahwa alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN ditambah 20% dari APBD sehingga kalau dijumlah dan dicari proporsinya terhadap APBN akan lebih besar dari 20%. Sementara itu, perhitungan yang disajikan oleh Pemerintah tidak sesuai, yaitu dengan menjumlahkan dana yang disediakan di Pusat dan di Daerah dan baru dibagi dengan besaran APBN. Disini secara legal terjadi pelanggaran dalam cara menghitung prosentase anggaran pendidikan karena tidak sesuai dengan amanat undang-undang.
 - c. Karena gaji guru dikecualikan dalam proporsi tersebut, maka perhitungan Pemerintah melanggar undang-undang karena memasukkan komponen gaji guru yang dialokasikan melalui DAU dalam perhitungan anggaran pendidikan. Apabila gaji guru dikeluarkan maka anggaran pendidikan di Daerah yang diperoleh dari Pemerintah Pusat hanya sekitar Rp. 8,7 trilyun atau hanya sekitar 4% dari Belanja ke Daerah. Walaupun kontribusi komponen Belanja ke Daerah ini masih mendominasi proporsi pendapatan APBD, proporsi anggaran pendidikan itu menjadi semakin kecil apabila dibandingkan dengan total APBD di seluruh Daerah. Angka-angka proporsi tersebut masih jauh dari 20% yang ditetapkan UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003.

3. Pelanggaran Intrinsik

Dibalik ketetapan hukum mengenai proporsi minimal anggaran pendidikan tersirat misi yang sangat mulia dari negara yaitu agar Pemerintah dapat “memenuhi kebutuhan pendidikan nasional”, seperti yang tertuang dalam kata-kata terakhir Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Salah satu dari kebutuhan pendidikan nasional adalah memberikan layanan untuk memenuhi kebutuhan membiayai wajib pendidikan dasar yang menjadi tanggung jawab negara, seperti yang diamanatkan oleh Amandemen ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan negara wajib membiayainya” (Ayat 2). Lebih lanjut ditegaskan lagi dalam Pasal 34 Ayat (3) bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa dipungut biaya”.

Pendidikan dasar yang dimaksud mencakup sekolah dasar dan sekolah menengah pertama seperti yang termaktub dalam Pasal 17 Ayat (2). Karena secara legal Pemerintah melanggar undang-undang dengan belum memenuhi proporsi minimal 20% dalam mengalokasikan anggaran pendidikan tahun 2007, secara instruksik, Pemerintah juga belum berhasil menyelenggarakan misi program wajib belajar pendidikan dasar dengan sepenuhnya dibiayai oleh Pemerintah sebagaimana diamanatkan undang-undang. Pemohon terkejut dan sangat prihatin akan nasib pendidikan nasional. Karena pendidikan dasar Menurut Pasal 31 Ayat (2) UUD 1945 “wajib dibiayai oleh Pemerintah” belum merata dan masih jauh dari bermutu.

Menurut perhitungan bersama BAPPENAS, BPS dan UNDP, satuan biaya untuk setiap peserta didik di tingkat SD sebesar Rp1.174.700,- dan untuk SMP sebesar Rp 2.283.000,-. Artinya, hanya untuk memenuhi kewajiban konstitusional Pemerintah melaksanakan ketentuan Pasal 31 Ayat (2) UUD 1945 diperlukan dana Rp 58 triliun. Dengan bersikap bahwa dengan anggaran sebagai tertuang dalam UU APBN Tahun Anggaran 2007 untuk Depdiknas alokasi anggaran Rp 43.489.207.500,- dan Departemen Agama Rp 10.775.882.200,- maka Pemerintah masih belum memenuhi ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Alokasi anggaran tersebut baru mencapai 11,8 persen dari APBN 2007, atau masih jauh dari perintah konstitusi sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN.

Pemerintah wajib membiayai kegiatan pendidikan di berbagai Departemen. Tetapi kegiatan “kependidikan” yang dilaksanakan di kementerian/departemen dan lembaga pemerintahan tersebut bukanlah “pendidikan” seperti dimaksud dalam pengertian pendidikan dalam Pasal 1 Ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003.

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penilaian bahwa dana yang disediakan pemerintah untuk pendidikan jauh dari kebutuhan yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab konstitusional pemerintah menyelenggarakan pendidikan nasional sesuai dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (5) UUD 1945, terbukti. Dibandingkan dengan negara lain, termasuk negara yang lebih terkebelakang seperti Srilanka, prosentase anggaran yang disediakan oleh Pemerintah merupakan yang terendah.

E. *Ratio Decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi No. 026/PUU-IV/2006 dan No. 13/PUU-VI/2008

Salah satu putusan Mahkamah Konstitusi penting dalam upaya pemenuhan dan pengembangan pendidikan adalah putusan Nomor 026/PUU-IV/2006 yang dalam putusannya mengabulkan permohonan pemohon seluruhnya dan menyatakan “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 (LN RI Tahun 2006, Nomor 94, TLN RI Nomor 4662) sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;”

Sebelumnya, terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan anggaran 20 % dari APBN, yaitu antara lain :

- a. Perkara Nomor 011/PUU-III/2005 yang pada amarnya menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam putusan ini, Mahkamah Kontitusi berpendapat bahwa alasan karena penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas dimaksud telah memuat suatu norma baru yang berbeda dengan pasal yang dijelaskan. Oleh karenanya pemenuhan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 tentang alokasi anggaran 20 persen tidaklah dilakukan secara bertahap dan sebagaimana telah diuraikan di atas terhadap Pasal 31 ayat (4) UUD

1945 negara mempunyai kewajiban yang termasuk dalam kewajiban negara untuk memenuhinya. Adanya alokasi anggaran pendidikan dalam UU APBN yang kurang dari 20 persen adalah bertentangan dengan perintah Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan bahwa anggaran tersebut diprioritaskan sekurang-kurangnya 20 persen, meskipun telah ternyata bahwa DPR bersama Presiden telah dengan itikad baik memanfaatkan sumber daya secara maksimal serta bertekad untuk melakukan realisasi secara progresif dalam penyusunan APBN seterusnya.

b. Putusan Nomor 026/PUU- III/2005

Dalam Putusan Nomor 026/PUU- III/2005, secara substansial, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa UU APBN yang diuji beralasan bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak dapat diterima (*niet ontoankelijk verklaard*);

Putusan tersebut didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut:

- 1) Apabila Mahkamah menyatakan UU APBN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka sebagai akibat hukumnya seluruh rencana pendapatan dan belanja negara dalam APBN tidak mengikat lagi kepada Presiden. Akibatnya, seluruh realisasi pendapatan dan belanja negara yang didasarkan atas UU APBN tidak mempunyai dasar hukum lagi;
- 2) Apabila atas putusan Mahkamah yang menyatakan UU APBN tidak mempunyai

kekuatan hukum mengikat, kemudian Presiden dengan persetujuan DPR harus menyusun kembali alokasi dari pendapatan belanja yang telah direalisasi agar untuk sektor pendidikan menjadi sebesar 20% (duapuluh persen) dengan cara mengurangi sektor lain, tentunya akan menimbulkan ketidakpastian hukum pada realisasi belanja yang telah dikeluarkan oleh sektor lain. Secara administratif, pengelolaan hal tersebut sangat sulit dilakukan karena akan mengubah seluruh administrasi keuangan.

- c. Putusan Nomor 024/PUU- III/2007; Pembatalan frasa “gaji pendidik dan” dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas.

Menurut Mahkamah Konstitusi, Rumusan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas telah mempersempit makna filosofis Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, yang seharusnya tidak boleh dilakukan. Rumusan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas memuat penafsiran yang mengandung pengingkaran terhadap hakikat pendidikan karena dikeluarkannya salah satu komponen utama pendidikan yakni pendidik. Materi muatan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas seharusnya tidak mengatur secara imperatif, definitif maupun limitatif tentang anggaran pendidikan, karena anggaran pendidikan karena pengaturan tentang alokasi maupun besaran anggaran pendidikan menjadi domain Undang-Undang tentang APBN yang ditetapkan setiap tahun.

Dari tiga putusan tersebut, Putusan Perkara Nomor 011/PUU-III/2005 dan Nomor 024/PUU- III/2007

tidak berkaitan langsung dengan pengujian UU tentang APBN melainkan pengujian materi UU Sisdiknas yang berkaitan dengan anggaran 20% dan komponennya. Putusan yang berkaitan langsung dengan UU tentang APBN adalah Putusan Nomor 026/PUU-IV/2005. Dalam perkara Nomor 026/PUU-IV/2005 ini Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) meski dalam pandangan Mahkamah Konstitusi, UU APBN yang diuji beralasan bertentangan dengan UUD 1945.

Berbeda dengan putusan sebelumnya yaitu Putusan Nomor 026/PUU-IV/2005, dalam perkara Nomor 026/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan UU Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN Tahun Anggaran 2007 (LN RI Tahun 2006, Nomor 94, TLN RI Nomor 4662) sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;"

Menurut Mahkamah Konstitusi, kemungkinan akan berulangnya permohonan serupa pada masa-masa yang akan datang yaitu berkaitan dengan persentase anggaran pendidikan dalam APBN yang tidak sesuai dengan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945.

Bahwa sudah merupakan suatu fakta yang tak terbantahkan, besarnya anggaran pendidikan yang tercantum dalam APBN dari tahun ke tahun sejak APBN TA 2004 hingga APBN TA 2007 belum pernah mencapai angka persentase minimal 20% sebagaimana dimaksud

Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Hal itu karena menurut Mahkamah, Pemerintah dan DPR belum melakukan upaya yang optimal untuk meningkatkan anggaran pendidikan agar amanat konstitusi dapat terpenuhi. Oleh karena itu, mengingat sifat imperatif Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, Mahkamah sebagai pengawal konstitusi perlu mengingatkan agar anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBN harus diprioritaskan dan diwujudkan dengan sungguh-sungguh, agar jangan sampai Mahkamah harus menyatakan keseluruhan APBN yang tercantum dalam UU APBN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat yang disebabkan oleh adanya bagian dari UU APBN, yaitu mengenai anggaran pendidikan, yang bertentangan dengan UUD 1945;

Sementara itu dalam Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa demi menegakkan wibawa Undang-Undang Dasar sebagai hukum tertinggi sesuai dengan prinsip konstitusionalisme dalam negara hukum, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Mahkamah harus menyatakan seluruh ketentuan UU APBN-P 2008 mengenai anggaran pendidikan bertentangan dengan UUD 1945. Sebagai akibat tidak terpenuhinya perhitungan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN, maka keseluruhan perhitungan anggaran dalam UU APBN-P 2008 menjadi inkonstitusional. Namun, keharusan dalam mempertimbangkan keseluruhan aspek kepentingan negara, menyebabkan Mahkamah tetap mempertimbangkan risiko kekacauan dalam penyelenggaraan administrasi keuangan negara, sehingga akibat hukum dari bertentangannya ketentuan

UU APBN-P 2008 dengan UUD 1945, yakni tidak mempunyai kekuatan hukum mengikatnya ketentuan undang-undang yang bersangkutan, tidak akan serta-merta dinyatakan berlaku sejak putusan ini diucapkan melainkan sampai dengan dibuatnya UU APBN yang baru untuk tahun anggaran 2009. Apabila kelak dalam UU APBN yang baru tersebut ternyata anggaran pendidikan tidak juga mencapai minimal 20% dari APBN dan dari APBD, maka Mahkamah cukup menunjuk putusan ini untuk membuktikan inkonstitusionalnya ketentuan undang-undang dimaksud. Untuk mendorong agar semua daerah (provinsi, kabupaten/ kota) memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dalam APBD-nya, dan mencegah pengurangan terhadap makna Indonesia sebagai negara hukum, serta menghindari terjadinya delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka Mahkamah perlu sekali lagi mengingatkan pembentuk undang-undang untuk selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun Anggaran 2009 harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan.

(III)

**KONFLIK NORMA UU PERLINDUNGAN
ANAK DAN UU GURU DAN DOSEN HAMBAT
PERLINDUNGAN GURU**

**(CONFLICT OF NORMS OF RULES HAMPERS
EFFORTS OF TEACHERS'S LEGAL PROTECTION)**

Abstract

Conflict of norms in legislation has hampered legal protection for teachers in carrying out their duties. Law Number 23 Year 2002 regarding Child Protection as amended by Law Number 35 Year 2014 on Amendment to Law Number 23 Year 2002 has faced extreme cover with Law Number 14 Year 2005 regarding Teachers and Lecturers . The Child Protection Act has placed the child's position as a legal subject that can not be touched at all in the discipline of pupils in the school environment as provided for in Article 54 of the Child Protection Act. Student discipline is actually part of the educational process itself. The Child Protection Act has protected the child in such extreme ways that teachers can not impose disciplinary punishment either physical punishment or verbal penalties to students who violate school rules. Of course disciplinary punishment is not intended to result in injury to the student concerned. The teacher will deal with the norm in the Child Protection Act, which provides extreme protection to children. On the other hand, Law Number 14 Year 2005 also provides protection to teachers in carrying out their duties as ruled by the Article 41. The Article 41 of Law Numnber 14 Year 2005 provides teacher protection in the category of "legal, labor and health protection." Related to legal protection for teachers in dropping discipline to students is expressly stipulated in Article 41 paragraph (1). However, as a result of a conflict of norms between the Child Protection Act

and the Teachers and Lecturers Act, the teacher's protection can not be applied as regulated by the Article 41. In fact, in practice, teachers who are victims of violence from pupils and parents when carrying out duties at school are often in a weak bargaining position when faced with peace efforts between the parties so that cases of violence against teachers are settled out of court. A very different situation when teachers are accused of violence against children in school environments, although the case is minor, law enforcement officials are relatively quicker to bring the case to court due to the insistence of the victim's family by relying on child protection norms in the Child Protection Act.

A. Pendahuluan

Hukum dalam bentuk konkritnya adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga-lembaga formal pembentuk undang-undang bersama pemerintah. Peraturan perundang-undangan memiliki hierarki dengan daya ikat yang berjenjang pula sebagaimana secara teoritik dikenal dengan “stufenbau theory”. Hans Kelsen bersama Hans Nawiasky memelopori “stufenbau theory” tersebut.¹⁹ Daya ikat norma hukum secara berjenjang tersebut dijadikan ajaran penting dalam ilmu perundang-undangan di universitas. Dalam pandangan Hans Kelsen bahwa hukum adalah

¹⁹ Ajaran Hans Kelsen tentang “Stufenbau Theorie” dijadikan acuan buku teks ilmu perundang-undangan, seperti Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, dan Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undang*, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Jakarta: Penerbit Kanisius, Cetakan ke-9, Tahun ke-12, 2007, Buku I.

termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*),²⁰ oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi dari norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya.

Hierarki peraturan perundang-undangan secara berjenjang memuat norma hukum yang harus ditaati secara berjenjang, sehingga peraturan yang relatif lebih tinggi harus dijadikan acuan dalam pembentukan peraturan di tingkat lebih bawahnya. Ketaatan peraturan perundang-undangan yang kedudukan lebih rendah kepada peraturan perundang-undangan yang lebih atas dapat diuji melalui mekanisme *judicial review*, atau dikenal dengan istilah uji materi.²¹ Uji materi dapat dilakukan baik terhadap substansi peraturan perundang-undangan atau dikenal dengan istilah “uji materi” maupun prosedur pembentuka peraturan perundang-undangan atau disebut “uji formil”. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan memiliki keragaman mekanisme ataupun lembaga yang melakukan pengujian peraturan. Namun, pengujian satu peraturan pada satu tingkatkan

²⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Jakarta: Penerbit Kanisius, Cetakan ke-9, Tahun ke-12, 2007), mengutip Hans Kelsen, *General Theory of Law and Sate*, New York: Russell & Russell, 1945, hal. 35.

²¹ Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), halaman 13.

horizontal tidak mudah melakukannya, terutama bila terjadi konflik norma pada peraturan perundang-undangan pada tingkatan sama secara horizontal seperti halnya konflik norma antara Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (selanjutnya disebut UUGD) terhadap Undang-Undang Nomor Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 (selanjutnya disebut UUPA).

UUGD memberikan perlindungan “hukum, kesehatan, dan ketenagakerjaan” kepada guru saat menjalankan profesinya. Sebaliknya, UUPA secara absolut memberikan perlindungan baik dari kekerasan maupun kekerasan fisik dalam tingkatan paling minor pun kepada anak saat mengikuti pendidikan di lingkungan sekolah. Pengaturan norma perlindungan guru dalam menjalankan profesi di sekolah dan pengaturan norma perlindungan anak di lingkungan sekolah melahirkan persoalan benturan norma. Dalam praktiknya, norma perlindungan anak dalam lingkungan sekolah lebih superior dan mengalahkan pemberlakuan norma perlindungan guru di sekolah ketika terjadi persoalan hukum berkaitan dengan pemberian hukuman disiplin kepada murid karena melanggar peraturan sekolah. Konflik norma tersebut telah melahirkan situasi diskriminatif terhadap guru.

Konflik norma antara UUGD dengan UUPA telah melahirkan ketidakadilan kepada guru. Para guru merasa

tidak ada kepastian hukum dalam menjalankan profesi sebagai pendidik di sekolah, terutama tidak ada kepastian hukum saat menegakkan aturan sekolah dalam memberikan hukuman kepada murid yang melanggar peraturan sekolah. Dalam praktiknya, sebagai perbandingan guru lebih mudah diberikan hukuman oleh aparat penegak hukum dibandingkan dengan proses hukum kepada murid yang melakukan kekerasan terhadap guru di sekolah. Aparat hukum memproses secara lebih cepat kekerasan verbal ataupun kekerasan fisik sekalipun dalam skala minor yang dilakukan guru ketika memberikan hukuman disiplin kepada murid di sekolah. Namun, aparat penegak hukum tidak dengan mudah memproses hukum murid yang melakukan kekerasan terhadap guru disebabkan adanya norma perlindungan hukum absolut kepada anak sebagaimana diatur dalam UUPA. UUPA membuka ruang rekonsiliasi atau perdamaian antara guru korban kekerasan dengan anak pelaku kekerasan terhadap guru di sekolah.

Menurut Maria Farida,²² dalam pelaksanaannya berlaku suatu norma karena adanya *validity*, dihadapkan pula pada *efficacy* dari norma tersebut. Kemudian menjadi masalah, apakah suatu norma yang ada dan berdaya laku itu berdaya guna secara efektif atau tidak, atau dengan lain perkataan apakah norma itu ditaati atau tidak.²³

²² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Jakarta: Penerbit Kanisius, Cetakan ke-9, Tahun ke-12, 2007, Buku I), halaman 4.

²³ *Ibid.*

Sebagaimana adanya ketentuan perlindungan bagi guru dalam menjalankan profesi sebagaimana diatur dalam UUGD, maka terjadi bahwa suatu ketentuan dalam sebuah peraturan perundang-undangan tidak berdayaguna lagi walaupun peraturan tersebut masih berdayalaku karena belum dicabut.²⁴

Sisi lain dari persoalan konflik norma dari kedua undang-undang tersebut juga disebabkan prosedur pembentukan undang-undang yang tidak memperhatikan undang-undang yang lebih dahulu diberlakukan, yaitu UUGD lebih dahulu lahir dibandingkan dengan UUPA. Cacat prosedur ini kemudian menjadi bukti bahwa UUPA tidak mengikuti proses penelitian yang baik dalam pembuatan rancangan undang-undang. Memperhatikan prosedur pembuatan rancangan undang-undang adalah salah satu prasyarat agar undang-undang dibuat dengan mekanisme yang baik.²⁵ Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*), diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan system, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pengujiannya.²⁶ Segenap persyaratan membentuk undang-undang harus diperhatikan oleh pembentuk undang-undang, karena

²⁴ *Ibid.*

²⁵ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia* (Bandung: Alumni, 2008), halaman 3.

²⁶ *Ibid.*

membentuk undang-undang bukan pekerjaan mudah, karena harus memperhatikan aspek hukum dan aspek non-hukum yang terkait undang-undang tersebut.²⁷

Pembahasan persoalan perlindungan guru dalam menjalankan profesi juga tidak lepas dari gagasan bahwa setiap warga Negara mendapatkan perlindungan hak dasarnya, termasuk hak guru dalam menjalankan profesi.²⁸ Pengaturan untuk perlindungan hak dasar warga Negara diatur dalam konstitusi.²⁹ Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 muncul perdebatan di antara para pendiri Negara Republik Indonesia, yaitu apakah perlu memuat pengaturan perlindungan hak asasi manusia, karena Negara pasti akan melindungi hak warga Negara dengan Soepomo dan Sukarno berhadapan dengan Yamin dan Hatta dengan argument konstitusi perlu memuat aturan tentang hak asasi.³⁰ Pentingnya Negara mengatur soal hak asasi dalam konstitusi menjadi elemen dalam gagasan pemerintahan konstitusional-demokratis.³¹

²⁷ HAS Natabaya, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), Halaman 17.

²⁸ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), halaman 11.

²⁹ M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945* (Jakarta: Alumni, 1997), halaman 263.

³⁰ Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik* (Jakarta: Grafiti Pers, 1994), halaman 8.

³¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, diterjemahkan oleh Sylvia Tiwon, dari *The Aspiration for*

Perlindungan hak warga Negara merupakan ciri dasar dari gagasan Negara Hukum.³²

Menurut Sri Soemantri, pada umumnya setiap konstitusi sekurang-kurangnya mengatur tiga kelompok materi muatan, yaitu:³³

1. Adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warganya;
2. Adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan Negara yang mendasar;
3. Adanya pengaturan tentang pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar.

B. Metodologi Riset

Penelitian ini dilakukan dengan menerapkan metodologi penelitian yang secara umum diterapkan dalam penelitian hukum, yaitu penelitian normatif. Penelitian normative disandarkan pada analisis norma hukum dalam peraturan dan putusan hakim. Penelitian ini juga menganalisis kondisi factual pada kasus kekerasan guru dalam memberikan hukuman disiplin kepada anak di sekolah. Kasus-kasus kekerasan terhadap guru di sekolah dapat menguji penerapan norma perlindungan anak sebagaimana diatur dalam UUPA dan

Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal of the Indonesian Konstituante 1956-1959, Utrecht: Rijksuniversiteit, 1992 (Jakarta: Gratifi Pers, 2001), halaman 131-133.

³² Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan* (Bandung: Rosdakarya, 2014), halaman 11.

³³ *Ibid.*

sekaligus norma perlindungan guru dalam UUGD. Pada kasus kekerasan terhadap guru dalam dilihat bagaimana proses bekerja aparat penegak hukum dalam menerapkan norma dari kedua undang-undang tersebut.

C. Hasil Riset

Banyaknya peristiwa kekerasan yang terjadi di lingkungan sekolah menjadi berita-berita berkelanjutan di media massa.³⁴ Guru dipukul siswa dan/atau bersama orang tuanya. Juga terjadi tindak disiplin guru terhadap murid, baik dalam kategori ringan sampai pada kategori keras, mendorong terjadinya delik hukum yang berujung pada proses peradilan sebagai jalan keluar peristiwa tersebut. Seorang guru terhadap murid dengan cara dipukul, ditampar, atau ditendang.

Tidak jarang peristiwa menjadi berbalik guru sebagai korban tindak kekerasan oleh anak didik dan/atau orang tua siswa justru menjadi terlapor balik sebagaimana dialami guru Sekolah Menengah Kejuruan Negeri 2 Makassar, Dasrul di bulan Agustus 2016. Kasus lainnya adalah kasus yang dialami Sambudi menjalani sidang di Pengadilan Negeri Sidoarjo. Sambudi disidang karena salah satu orangtua murid tak terima anaknya dicubit hingga memar. Kasus kekerasan terhadap guru yang relative baru terjadi adalah menimpa seorang guru perempuan di Sekolah Menengah Umum Pusaka Jakarta Timur pada bulan Oktober 2016. Bu Guru Hana dipukuli

³⁴ http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/07/_/04/_o9r2g4280-kriminalisasi-guru-buktikan-hubungan-sekolah-dan-orangtua-tidak-harmonis;di-klik27-10-2016

bertubi-tubi oleh murid lelaki berumur 15 tahun di ruang Biro Penyuluhan di hadapan ibu sang anak yang tidak ada reaksi untuk meleraikan pemukulan tersebut.

Menghadapi peristiwa kekerasan di lingkungan sekolah harus ditempuh upaya maksimalisasi peningkatan hubungan antara sekolah dengan orangtua.³⁵ Bila saja hubungan orang tua –guru berada pada situasi harmonis, maka dapat diminalisasi kasus-kasus kriminalisasi terhadap guru. Melaporkan guru ke polisi tetap saja harus dianggap tindakan yang sangat berlebihan dan tak patut dilakukan orangtua siswa, karena jalur hukum seharusnya menjadi langkah terakhir setelah semua dialog dan mediasi menemui jalan buntu.

Situasi kegiatan pendidikan saat dihadapkan pada fenomena benturan norma antara UUGD dengan UUPA. Tujuan ideal sebagaimana diatur dalam UUPA adalah pengharapan tidak akan lagi kekerasan dalam pendidikan.³⁶

Kasus kekerasan di lingkungan sekolah yang menimpa guru Dasrul menimbulkan satu sisi persoalan, yaitu perlu perlindungan guru dalam menjalankan kegiatan pendidikan. Sesungguhnya sudah ada perlindungan terhadap profesi guru dan dosen melalui UUGD, terutama Pasal 39. Namun, klausul perlindungan profesi guru dalam UUGD masih dianggap terlalu umum dan terbukti tidak mampu menghadirkan perlindungan

³⁵ Republika, Monday, 04 July 2016, 00:59 WIB

³⁶ <http://sarbaitinil.blogspot.co.id/2010/05/uu-perlindungan-anak-dan-fenomena.html>

guru. Untuk itu ada gagasan perlu untuk menghadirkan secara khusus UU Profesi Guru.

Peristiwa kekerasan di lingkungan sekolah akan menjadi pelajaran bagi Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) untuk semakin memperkuat sosialisasi UUPA termasuk perlindungan guru kepada guru-guru dan komponen-komponen yang ada di sekolah yang biasa disebut satuan pendidikan. UUPA menghadirkan satu hal yang tidak dapat dielakkan, yaitu masih perlunya sosialisasi konten UUPA, karena misi ideal diadakannya UUPA adalah tidak ada lagi kekerasan terhadap anak dalam segala bentuk. Sosialisasi UUPA di lingkungan sekolah juga sejalan dengan pembinaan guru. Sosialisasi UUPA bagi guru akan membawa guru memahami ketentuan dan sanksi yang termuat dalam UUPA. Sisi ideal ini kemudian penerapan di lingkungan sekolah, yaitu tindakan disiplin terhadap anak dalam bentuk hukuman verbal dan hukuman fisik. Kedua bentuk hukuman terhadap anak tersebut kemudian berhadapan dengan UUPA, karena hukuman fisik tersebut bertentangan dengan misi UUPA.

Seraya menanti kehadiran dari UU Perlindungan Guru kiranya perlu juga kalangan pendidik melakukan introspeksi terhadap pola pembinaan terhadap peserta didik yang karena prilakunya harus diberikan hukuman disiplin. Prilaku anak didik tersebut dapat berupa pengingkaran terhadap tugas sekolah ataupun berperilaku mengganggu secara fisik. Bila saja pemberian hukuman harus dikenakan terhadap anak didik yang dinilai sudah melampaui batas, maka pemberian hukuman harus

melibatkan orang tua atau kepala sekolah manakala orang tua anak didik tersebut tidak dapat dihadirkan ke sekolah. Menghadirkan wali murid ataupun kepala sekolah agar terhindarkan tuduhan pemberian hukuman berlebihan. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa pemberian hukuman terhadap anak didik kadang bersifat spontan, yang kadang berakhir dengan persoalan yang harus diproses hukum. Jika sampai pada tahap proses tersebut, maka diperlukan pendampingan PGRI bagi guru yang bersangkutan dalam setiap tingkatan proses.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pada dasarnya anak adalah baik sifat dan prilakunya, tetapi lingkungan dan orang tua yang menjadikan anak ini “baik atau tidak baik”. Anak menjadi “baik atau tidak baik” melalui proses di lingkungan rumah dan sekolah. Di lingkungan rumah, anak dibawah pengawasan dan bimbingan oleh orang tua. Menjadi anak sebagai manusia yang baik sangat ditentukan oleh latar belakang orang tua baik pada tataran ekonomi dan sosial. Sebagai contoh dalam kasus Pak Guru Dasrul, latar belakang orang tua siswa penganiaya ternyata adalah seorang yang tidak disukai oleh lingkungan tempat tinggalnya disebabkan mudah meletupkan emosinya. Prilaku orang tua tersebut kemudian ditiru secara tidak sadar oleh anaknya, sehingga juga secara mudah melakukan prilaku tidak terpuji di lingkungan sekolah.

Adanya UUPA membuat guru merasa tidak bisa berbuat banyak. Undang-undang ini tidak memberikan ruang yang luas bagi guru dalam memberikan tindakan lebih tegas. Undang-undang ini melarang perlakuan fisik

terhadap anak. Oleh karenanya, banyak guru dapat terjerat oleh undang-undang ini. Guru yang mencubit atau menjewer, bahkan menampar apalagi hukuman fisik lainnya dalam proses pembelajaran disekolah, dengan undang-undang ini, bisa kena sanksi sehingga mereka dihantui ketakutan.

Dalam UUPA, diatur sejumlah tindakan yang masuk kategori pidana anak. Setidaknya, ada 14 pasal yang mengatur soal jenis tindakan yang masuk kategori tindak pidana. Pada Pasal 80 disebutkan “setiap orang yang melakukan kekejaman, kekerasan, atau ancaman kekerasan, atau penganiayaan terhadap anak, dipidana dengan pidana penjara paling lama tiga tahun enam bulan dan atau denda paling banyak 72 juta rupiah”.

Dalam kenyataannya, selama ini banyak guru terkena pasal pidana hanya gara-gara masalah yang dianggapnya sepele seperti mencubit atau menjewer siswa. Tindakan ini bisa dikategorikan pelanggaran undang-undang dan hasilnya ancaman hukuman kurungan maksimal lima tahun atau denda maksimal seratus juta.

Dengan adanya pasal-pasal ini, guru seperti terpenjara untuk melakukan metode mengajar yang dinilai cocok. Seharusnya guru tetap diperbolehkan memberikan hukuman dalam batas kewajaran dan hukuman tersebut dilakukan dengan kasih sayang dengan tindakan tegas yang mendidik. Jika anak bandel terus dibiarkan, hal ini akan menular pada yang lain sehingga wibawa guru turun. Kalau terus dibiarkan

kredibilitas sekolahpun akan turun,/rendah dimata masyarakat

Dengan UUPA yang melarang kekerasan guru terhadap anak didik telah memacu laporan kekerasan yang dilakukan oleh guru. Padahal, sebagai seorang pendidik, guru memiliki otoritas akademik di dalam kelas, karena kekerasan itu belum tentu karena kesalahan guru. Guru juga belum tentu menghukum, tetapi menegakan disiplin. Dalam hal ini perlu dibedakan status di dalam lingkungan sekolah: sebagai anak atau peserta didik. Kalau di sekolah berarti dia sebagai peserta didik yang harus tunduk kepada gurunya. Tidak ada guru yang secara sengaja mau melakukan kekerasan. Kalaupun hal itu dilakukan, seharusnya ditindak lewat Dewan Kehormatan Guru karena telah menyalahi etika dan kode etik guru yang merupakan pedoman sikap dan perilaku serta nilai-nilai moral yang membedakan perilaku guru yang baik dan buruk, yang boleh dan tidak boleh dilaksanakan selama menunaikan tugas-tugas profesionalnya untuk mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik, serta pergaulan sehari-hari di dalam dan di luar sekolah. Meskipun demikian apabila guru melanggar UUPA, maka persoalan itu seharusnya diperiksa terlebih dahulu oleh Dewan Kehormatan Guru yang ada di sekolah yang bersangkutan. Guru tersebut harus diperiksa apakah telah melanggar Kode Etik Guru Indonesia atau tidak. Dewan Kehormatan secara umum dan Dewan Kehormat Guru secara khusus dibentuk oleh asosiasi profesi untuk mengawasi pelaksanaan kode etik

guru dan memberikan rekomendasi pemberian sanksi atas pelanggaran kode etik oleh guru.

Selama masih ada hukum formal kita baik Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan UUPA, maka masih sangat mungkin terjadi saling tuntutan di meja peradilan antara murid dan guru. Meski sudah mulai ada langkah-langkah preventif dari pihak sekolah dengan cara membuat surat perjanjian dengan orang tua perihal tidak akan melakukan tuntutan hukum. Namun, upaya ini masih lemah karena masih bersifat lokal-institusional belum menjadi produk hukum dan kebijakan nasional dan mengikat.

Dalam pertemuan terbatas 9 Pengurus PGRI Provinsi di Surabaya bulan November 2016 disepakati untuk melakukan uji materi terhadap UUPA dan UUGD. Berdasarkan kesepakatan tersebut, maka diajukanlah uji materi terhadap UUPA dan UUGD oleh dua orang guru sebagai pemohon ke Mahkamah Konstitusi, yaitu Dasrul dan Hana.

Pengertian UUPA tentang anak bebas dari tindak kekerasan fisik dan verbal harus diberi pengertian kekecualiaan dalam pemberian hukuman disiplin guru kepada anak di lingkungan sekolah.

Pengertian UUGD tentang perlindungan hukum bagi guru. Sejak Undang-undang Perlindungan Anak (UU PA) disahkan, makin banyak guru diadukan oleh masyarakat. Tak jarang, guru dicitrak pihak berwajib. Atau didatangi oleh orang tua murid. Mereka marah-marah karena anaknya disetrap atau dihukum di dalam kelas. Perlindungan guru sebenarnya telah diatur secara

jelas dalam Undang-undang (UU) No 14/2005 tentang Guru dan Dosen, pasal 39 UU tersebut yang menyatakan bahwa, “pemerintah, pemerintah daerah (pemda), organisasi profesi dan masyarakat harus memberikan perlindungan profesi terhadap guru. "Tetapi, secara implementasi, peraturan ini belum berjalan karena kurangnya sosialisasi dan informasi, sehingga pendidik tidak mengetahui isi dan kandungan yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut, bahkan yang paling menyulitkan untuk posisi guru/pendidik adalah ia sendiripun tidak mau tau bahkan tidak mau mencari tau dan membaca Undang-Undang yang berkaitan dengan profesinya sebagai Pendidik.

Namun, sampai tulisan ini dibuat Mahkamah Konstitusi belum menjatuhkan putusan terhadap pemohonan uji materi UU Guru dan Dosen dan UU Perlindungan Anak.

D. Konklusi

Sebagai penutup tulisan ini, sangat diperlukan solusi bagi konflik norma antara UUGD dengan UUPA. Solusi tersebut sedikit banyak telah menghambat proses mengajar di kalangan sekolah. Harus diingat bahwa pendidikan di sekolah tidak hanya berisikan kegiatan transfer ilmu pengetahuan dari guru kepada murid, tetapi juga pendidikan mencakup pendidikan karakter anak. Dalam pendidikan karakter anak didik, maka guru memperkenalkan kepada murid bagaimana menaati peraturan di sekolah. Pendidikan karakter anak melingkupi upaya disiplin anak. Peraturan tata tertib

sekolah memuat peraturan tentang pedoman perilaku selama murid berada di sekolah. Peraturan sekolah juga memuat aturan hukuman disiplin bagi murid melanggar peraturan tersebut.

Dalam kaitan dengan pendidikan karakter anak, maka menegakkan tata tertib sekolah oleh guru kepada anak yang melanggar aturan adalah elemen penting dalam pembentukan karakter. Tidak dipungkiri bahwa pola kepribadian anak turut terbentuk di lingkungan rumah, tetapi orang tua juga harus mengikuti perkembangan karakter anak di sekolah. Pemberian hukuman disiplin kepada anak yang melanggar peraturan sekolah dilakukan guru adalah dalam rangka pembentukan karakter positif bagi anak, sehingga benturan norma antara UUGD dengan UUPA menjadi penghambat bagi pencapaian karakter positif dari anak didik. Oleh karena itu, perlu dicari solusi konflik norma dari kedua undang-undang tersebut, misalnya melalui putusan Mahkamah Konstitusi.³⁷ Mahkamah Konstitusi sebagaimana diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah salah satu diantara kewenangannya adalah menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berdasarkan Pasal 24C UUD 1945,

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), halaman 6-7. *Baca juga* I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2006), hal. 47.

Mahkamah Konstitusi berwenang pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji konstitusiolitas suatu undang-undang dan kemudian memberikan putusan yang bersifat final dan mengikat.

(IV)
**MELAWAN PEMBERHENTIAN TIDAK SAH
REKTOR UNJ PROF. DR. DJAALI³⁸**

Abstrak

Menristekdikti mengeluarkan Surat Keputusan Menristekdikti Nomor No. 471/M/KPT.KP/2017 Tentang Pembebasan dari Jabatan Fungsional Dosen Kepada Prof. Dr. DJAALI dan SK Menristekdikti No. 473/M/KPT.KP/2017 Tentang Pemberhentian Rektor Universitas Negeri Jakarta Periode Tahun 2014 – 2018. Atas dua SK tersebut, Prof. Djaali menolak dan mengajukan gugatan ke PTUN. Menurut Pemohonan, Tindakan Menristekdikti tidak memenuhi syarat pembuatan keputusan tata usaha Negara sebagaimana diatur dalam

³⁸ Tulisan ini adalah bahan gugatan perkara pemberhentian Prof. Dr. Djaali terhadap Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, dengan register perkara nomor 256/G/2017/PTUN.JKT, tanggal 4 Desember 2017. Pada saat tulisan ini dibuat PTUN Jakarta sedang memeriksa Keputusan (1).Surat Keputusan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia No. 471/M/KPT.KP/2017 tanggal 20 November 2017 TENTANG PEMBEBASAN DARI JABATAN FUNGSIONAL DOSEN KEPADA Prof. Dr. DJAALI; dan (2).Surat Keputusan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia No. 473/M/KPT.KP/2017 tanggal 24 November 2017 TENTANG PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVERSITAS NEGERI JAKARTA PERIODE TAHUN 2014 – 2018. Dengan demikian, Keputusan MenristekDikti tersebut belum sah sebagai sebuah keputusan tata usaha negara. Dr. Asrun dibantu oleh Ai Latifah Fardhiyah, Ismayati, Merlina, dan Vivi Ayunita Kusumandari (kemudian non-aktif).

Pasal 53 UU tentang PTUN dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (*The General Principles of Good Administration*), sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 9 tahun 2004. Surat Keputusan Menristekdikti tidak mencerminkan adanya kepastian hukum, karena tidak menyebut secara spesifik, terang dan jelas UU apa dan Peraturan Pemerintah yang mana, serta Peraturan Menteri yang mana yang dijadikan dasar tindakan Menristekdikti.

A. Pengantar

TIDAK PERNAH dibayangkan Prof. Dr. Djaali akan diberhentikan secara tidak hormat sebagai dosen dan guru besar Universitas Negeri Jakarta, karena demikian cintanya dia kepada profesi sebagai pendidik, sampai Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi M. Natsir mengeluarkan 1). Surat Keputusan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia No. 471/M/KPT.KP/2017 tanggal 20 November 2017 TENTANG PEMBEBASAN DARI JABATAN FUNGSIONAL DOSEN KEPADA Prof. Dr. DJAALI; dan 2). Surat Keputusan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia No. 473/M/KPT.KP/2017 tanggal 24 November 2017 TENTANG PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVESITAS NEGERI JAKARTA PERIODE TAHUN 2014 - 2018.

Kedua Keputusan Menristekdikti tersebut lahir lebih disebabkan tuduhan-tuduhan yang tidak pernah dibuktikan kebenarannya sampai Prof. Djaali membawa perkara ini ke hadapan PTUN Jakarta dengan bantuan

Tim Hukum di bawah Dr. A. Muhammad Asrun, S.H.,M.H.. Dr. Asrun merasa terpanggil untuk melakukan advokasi disebabkan faktor profesionalisme, yaitu seorang advokat tabu menolak permintaan bantuan hukum tatkala datang kepada dirinya seseorang meminta bantuan hukum. Lebih dari alasan tersebut, latar belakang sebagai sesama akademisi juga mendorong pemberian bantuan hukum ini kepada Prof. Djaali untuk menggugat dua keputusan menteri tersebut yang merupakan tindakan yang bertentangan dengan hukum dan mencederai rasa keadilan.

Pemberhentian Prof. Djaali telah menghancurkan profesi dan pekerjaan yang telah diemban Prof. Djaali selama bertahun-tahun namun akibat tindakan Menristekdikti telah merusak karir Prof. Djaali yang telah dirintis sejak tahun 1979 untuk mencerdaskan anak bangsa, namun hanya baru tiga (3) tahun Prof. Djaali menjadi pelayan pada kampus yang juga merupakan almamater yang Prof. Djaali sangat cintai dengan menjadi Rektor, nama baik Prof. Djaali hancur seketika atas Keputusan Menristekdikti yang tidak berdasar atas hukum dan bersandarkan atas tuduhan yang sepatutnya tidak dialamatkan atau dipersalahkan kepada Prof. Djaali yang berujung pada penghancuran prestasi yang telah dirintis oleh Prof. Djaali, yaitu setidaknya:

- 1) Pada tahun 1977 mendapat penghargaan dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia sebagai Mahasiswa Teladan IKIP Ujung Pandang;

- 2) Pada tahun 1984, dalam usia sangat muda 28 tahun meraih gelar Doktor Penelitian dan Evaluasi Pendidikan dari IKIP Jakarta;
- 3) Pada tahun 1985 mendapat penghargaan dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia sebagai Dosen Teladan I Tingkat Nasional;
- 4) Pada tanggal 1 Januari 1999, di usia 43 tahun telah dikukuhkan sebagai Guru Besar Tetap IKIP Jakarta;
- 5) Pada tahun 2000, menerima penghargaan Satya Lencana Karya Satya 20 Tahun dari Presiden Republik Indonesia;
- 6) Pada tahun 2004 mendapat penghargaan sebagai Dosen PTIK dan Konsultan Pengembangan Pendidikan Polri dari Kepala Kepolisian Republik Indonesia;
- 7) Pada tahun 2010, menerima penghargaan Satya Lencana Karya Satya 30 Tahun dari Presiden Republik Indonesia;
- 8) Pada tahun 2015 - 2017, terpilih sebagai Ketua Asosiasi LPTK Negeri se-Indonesia;
- 9) Mulai tahun 2016 terpilih sebagai Ketua Perkumpulan Lembaga Penyelenggara Pendidikan Guru Indonesia.

Pemberhentian Prof. Djaali tidak saja membawa pengaruh kepada kehidupan pribadi dan karir yang bersangkutan, tetapi juga seolah memberi hukuman kepada UNJ sebagai institusi pencetak pendidik yang merupakan barometer di negara ini. Berdasarkan uraian di atas, demi hukum dan keadilan serta nama baiknya Prof. Djaali mengajukan gugatan ke PTUN tanggal 4 Desember 2017.

B. Dalil-Dalil Hukum

1. Kewenangan Pengadilan Untuk Mengadili

- 1.1. Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mendefinisikan keputusan tata usaha negara adalah, "Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, dan final, yang membawa akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata".
- 1.2. Bahwa dengan berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dalam Pasal 87 mengatur bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (TUN) harus dimaknai sebagai: (a) Penetapan Tertulis yang juga mencakup tindakan factual; (b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di Lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggaraan negara lainnya, (c) Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB, (d) bersifat final dalam arti lebih luas, (e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau, (f) Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.
- 1.3. Bahwa objek sengketa memenuhi unsur-unsur tersebut sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis yaitu objek sengketa berupa penetapan tertulis berupa surat keputusan yang berisi tindakan hukum berupa:
“Membebaskan dari jabatan fungsional dosen kepada Prof. Dr. Djaali” dan “Memberhentikan sebagai Rektor Universitas Negeri Jakarta”.
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yaitu Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; dalam perkara ini di lingkungan eksekutif yaitu Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi.
- c. Berisi tindakan hukum tata usaha negara yaitu menciptakan suatu hubungan tata usaha negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum TUN dalam hal ini Penggugat tidak dapat menjalankan aktivitasnya sebagai dosen dan rektor.
- d. Berdasarkan Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi Dan Pengelolaan Perguruan Tinggi menyatakan bahwa *“Pemimpin Perguruan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diangkat dan diberhentikan oleh Menteri.”*Oleh karena itu, Tergugat memiliki kewenangan untuk menerbitkan objek sengketa.
- e. Bahwa objek sengketa bersifat konkret, berwujud tertentu, dan dapat ditentukan yaitu pada bagian menetapkan dan bagian kesatu objek gugatan menyatakan bahwa *“Membebaskan Penggugat dari jabatan fungsional*

dosen” dan “Memberhentikan Penggugat sebagai Rektor Universitas Negeri Jakarta Periode Tahun 2014-2018”

- f. Bahwa objek sengketa bersifat individual karena tidak ditujukan kepada umum, tetapi berwujud dan nyata-nyata secara tegas menyebut subyek hukum yaitu Penggugat sebagai pihak yang dituju oleh objek sengketa tersebut yaitu *“Membebaskan dari jabatan fungsional dosen kepada Prof. Dr. Djaali.”* dan *“Memberhentikan sebagai Rektor Universitas Negeri Jakarta Periode Tahun 2014-2018”*.
- g. Bahwa objek sengketa adalah bersifat final dalam arti lebih luas karena tindakan Tergugat tidak lagi memerlukan persetujuan dari instansi tertentu baik bersifat horizontal maupun vertikal karena kewenangan ini melekat pada Tergugat berdasarkan Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi Dan Pengelolaan Perguruan Tinggi. Dengan demikian objek gugatan tersebut telah bersifat final.
- h. Membawa akibat hukum, yaitu tidak dapat dilakukannya aktivitas dalam memimpin perguruan tinggi Universitas Negeri Jakarta dan juga sebagai dosen.
- i. Bahwa objek sengketa berlaku bagi warga masyarakat, yaitu pihak sebagaimana disebutkan dalam objek sengketa yaitu Prof. Dr. Djaali sebagai Rektor Universitas Negeri Jakarta.

- 1.4. Bahwa berdasarkan uraian di atas, maka objek sengketa merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang telah memenuhi unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara sehingga dapat menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara.
- 1.5. Bahwa objek sengketa diterbitkan oleh Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia yang berkedudukan di Jakarta, yang mana merupakan wilayah hukum Pengadilan Tata Usaha Negara DKI Jakarta, dengan demikian PTUN Jakarta berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara ini.

2. Kedudukan dan Kepentingan Hukum

- 2.1. Bahwa berdasarkan Pasal 53 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara syarat yang diharuskan untuk mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara adalah "Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi."
- 2.2. Bahwa mengingat Penggugat adalah pihak yang memiliki kepentingan dan kedudukan hukum terhadap profesi dan pekerjaan yang telah diemban penggugat selama bertahun-tahun namun akibat

tindakan Tergugat telah merusak karir Penggugat yang telah dirintis sejak tahun 1979 untuk mencerdaskan anak bangsa, namun hanya baru tiga (3) tahun Penggugat menjadi pelayan pada kampus yang juga merupakan almamater yang Penggugat sangat cintai dengan menjadi Rektor, nama baik Penggugat hancur seketika atas Keputusan Tergugat yang tidak berdasar atas hukum dan bersandarkan atas tuduhan yang sepatutnya tidak dialamatkan atau dipersalahkan kepada Penggugat yang berujung pada penghancuran prestasi yang telah dirintis oleh Penggugat.

- 2.3. Bahwa berdasarkan uraian di atas, tentang adanya kepentingan hukum dari Penggugat yang mana kepentingan tersebut telah dirugikan akibat terbitnya objek sengketa, oleh karena itu, Penggugat memenuhi syarat dan memiliki hak untuk mengajukan gugatan ini di Pengadilan Tata Usaha Negara.

C. ALASAN DIAJUKANNYA GUGATAN

1. Prof. Dr. Djaali diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Surat Keputusan Rektor Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan Ujung Pandang No. 280/SK/PEG.NEGERI/KIP/1980 dan ditetapkan sebagai Dosen di Universitas Negeri Jakarta pada tanggal 1 Maret 1997 dan selanjutnya diangkat dan ditetapkan sebagai Rektor Universitas Negeri Jakarta Periode 2014-2018 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 104/MPK/A4/KP/2014 tanggal 24 April 2014;

2. Pada tanggal 8 September 2016, Menristekdikti mengirim TIM Evaluasi Kinerja Akademik (Tim EKA) ke UNJ. Prof. Djaali tidak mengetahui apakah Menristekdikti bermaksud merespon berbagai pemberitaan media massa terhadap gelar doktor yang diperoleh Nur Alam Gubernur Sulawesi Tenggara yang ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang secara kebetulan menjadi mahasiswa dari program Doktor S3 di Universitas Negeri Jakarta (UNJ), atau mengumpulkan alasan untuk dapat segera memberhentikan Prof. Djaali sebelum masa jabatan Prof. Djaali berakhir.
3. Tanpa pemberitahuan kepada Prof. Djaali, Tim EKA langsung menuju Sekretariat Program Pascasarjana melakukan pemeriksaan. Didampingi oleh Direktur Pascasarjana, Asisten Direktur, Kepala Program Studi dan Wakil Rektor 4 bidang Kerja Sama, Tim EKA meminta seluruh dokumen akademik. Dokumen yang diminta Tim EKA, antara lain: daftar hadir, naskah proposal disertasi, paparan disertasi yang diujikan pada ujian kelayakan disertasi, paparan disertasi yang diujikan pada ujian tertutup, paparan disertasi yang diujikan pada ujian promosi Doktor, termasuk disertasi final hard copy. Dokumen-dokumen ini juga diambil dan/atau dikirimkan dalam bentuk soft copy.
4. Tim EKA tidak pernah memeriksa unsur-unsur pelaksana akademik pada Program Pascasarjana secara utuh keseluruhan. Padahal penyelenggaraan administrasi akademik (registrasi mahasiswa)

penyusunan jadwal perkuliahan, masa studi mahasiswa, distribusi mata kuliah, termasuk dan tidak terbatas pada pemilihan Promotor dan Ko-promotor serta Keputusan penetapan Promotor dan Ko-promotor mahasiswa dalam rangka penyusunan proposal dan penelitian serta penulisan Disertasi Doktoralnya.

5. Prof. Djaali tidak terlibat secara teknis dalam penyelenggaraan administrasi akademik di UNJ. Rektor mewakili UNJ ke dalam maupun keluar dalam urusan hukum, sama sekali tidak memiliki nilai hukum bahwa Rektor memikul tanggung jawab seorang diri atas seluruh atau sebagian penyimpangan dalam penyelenggaraan administrasi akademik di UNJ. Setiap unsur pimpinan, terutama Wakil Rektor 1 Bidang Akademik, Direktur Program Pascasarjana, Wakil Direktur Program Pascasarjana, Ketua/Koordinator Program Studi, penyelenggara sesuai jabatannya memikul tanggung jawab atas penyelenggaraan administrasi dalam jangkauan atau ruang lingkup jabatannya.
6. Benar adanya perkuliahan di tingkat Doktoral Pascasarjana (S3) diselenggarakan dan diatur dalam SK Direktur Program Pascasarjana, dan Mahasiswa calon Doktor harus menyelesaikan seluruh mata kuliah, setelah itu mencari dan mendapatkan Promotor dan Ko-Promotor. Setelah Promotor dan Ko-Promotor menilai Judul Disertasi dan metodologinya, barulah mahasiswa yang bersangkutan dapat diuji pada tahap awal, yaitu

Ujian Proposal. Dalam Ujian Proposal, mahasiswa diuji oleh selain promotor dan Ko-Promotor, juga dosen lainnya yang diundang oleh Ketua/Koordinator Program Studi. Setelah dinyatakan lulus dalam Ujian Proposal barulah mahasiswa melakukan penelitian dan penulisan disertasi. Penelitian dan penulisan disertasi dibimbing atau berlangsung di bawah bimbingan Promotor dan Ko-Promotor. Setelah draf disertasi disetujui Promotor dan Ko-promotor mahasiswa dapat mengikuti ujian kelayakan hasil penelitian disertasi, jika lulus dan perbaikannya telah disetujui oleh semua penguji barulah mahasiswa dapat mengikuti ujian tertutup disertasi yang diuji oleh Tim Penguji Ujian Tertutup yang terdiri atas tujuh orang penguji, setelah lulus ujian tertutup disertasi dan perbaikannya disetujui oleh semua penguji barulah mahasiswa dapat mengikuti ujian terbuka disertasi atau ujian promosi doktor, yang diuji oleh Tim Penguji Ujian Terbuka yang terdiri atas tujuh orang penguji;

7. Melihat gejala-gejala yang berkembang di media, maka pada tanggal 22 September 2017 dilakukan rapat senat terbuka yang dihadiri 59 anggota senat dari 70 anggota yang pada pokoknya sepakat tetap mempertahankan Prof. Djaali sampai dengan akhir masa jabatan yaitu sampai dengan tanggal 28 April 2018 dan pernyataan sikap telah dikirim kepada Menristekdikti pada tanggal 25 September 2017. Ternyata Menristekdikti tetap mengeluarkan objek

sengketa dan yang menjadi dasar pertimbangan Menristekdikti adalah masalah-masalah yang tidak logis yang merupakan pekerjaan staf, karyawan dan dosen dan atau mahasiswa sebagaimana tersebut di atas, dan ternyata hal yang sama dilakukan juga oleh Menristekdikti pada Rektor Perguruan Tinggi Negeri lain seperti terjadi di Universitas Negeri Manado yaitu terhadap Prof. Dr. Tuerah sehari sebelum masa jabatan berakhir diberhentikan oleh Menristekdikti.

8. Ketika menerima obyek gugatan *a quo* pada tanggal 24 November 2017 di Kementerian Riset Teknologi, dan Pendidikan Tinggi, Prof. Djaali menyatakan keberatan dan menyampaikan pernyataan keberatan tertulis terhadap Keputusan Menristekdikti *a quo* pada saat itu juga, karena penerbitan obyek sengketa *a quo* tidak berdasar atas hukum dan dilandasi atas keterangan sepihak yang bersifat fitnah dan pencemaran nama baik Prof. Djaali.

Dalam konsideran objek gugatan, yaitu dalam hal ini, Surat Keputusan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia No. 471/M/KPT.KP/2017 tanggal 20 November 2017 TENTANG PEMBEBASAN DARI JABATAN FUNGSIONAL DOSEN KEPADA Prof. Dr. DJAALI (selanjutnya disebut SK Menristekdikti No. 471/M/KPT.KP/2017), Menristekdikti menyatakan berdasarkan “Berita Acara Pemeriksaan tanggal 12 September 2017 terhadap Prof. Dr. Djaali” dan “Laporan Hasil Pemeriksaan tanggal 14 November 2017”, Prof. Dr. Djaali (Prof. Djaali) terbukti melakukan perbuatan:

- 1) Menristekdikti menuduh bahwa Prof. Djaali Menerbitkan Keputusan Rektor Universitas Negeri Jakarta Nomor 1278a/SP/2016 tanggal 10 November 2016 tentang Penetapan Uji Turnitin sebagai Prasyarat Kelulusan Mahasiswa Program Diploma, Sarjana, Magister, dan Doktor Universitas Negeri Jakarta (selanjutnya disebut Keputusan Rektor UNJ No. 1278a/SP/2016), yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Prof. Djaali menolak dalil Menristekdikti *a quo*.

Prof. Djaali menolak tuduhan tersebut, karena tindakan Menristekdikti “menyatakan Keputusan Rektor UNJ No. 1278a/SP/2016 tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan” adalah melampaui kewenangan Menristekdikti sebagai Menristekdikti, karena bukan kewenangan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi untuk menilai keabsahan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang *a quo*.

Keputusan Rektor UNJ No. 1278a/SP/2016 ditetapkan dalam Rapat Pimpinan Universitas Negeri Jakarta, bukan sebagai kehendak pribadi Prof. Djaali. SK Rektor UNJ No. 1278a/SP/2016 tanggal 10 Nopember 2016 Tentang Penetapan Uji Turnitin sebagai Prasyarat kelulusan mahasiswa Program Diploma, Sarana, Magister dan Doktor UNJ penyiapannya dilakukan oleh Wakil Rektor Bidang Akademik (Prof. Dr. Muhlis Rantoni Luddin, MA) sekaligus sebagai Ketua Tim Counterpart UNJ untuk melakukan penelaahan terhadap temuan sementara TIM EKA Kemristekdikti. Setelah draf keputusan

tersebut final dalam Tim Warek Bidang Akademik selanjutnya disampaikan dalam Rapim UNJ dan Rapim UNJ menyetujui draf final yang dihasilkan oleh Tim Warek Bidang Akademik. Atas persetujuan Rapim UNJ maka secara administratif Warek Bidang Administrasi Umum dan Keuangan pemproses pembuatan SK Rektor dan selanjutnya Rektor UNJ menanda tangani SK Rektor UNJ No. 1278a/SP/2016 tanggal 10 Nopember 2016 Tentang Penetapan Uji Turnitin sebagai Prasyarat kelulusan mahasiswa Program Diploma, Sarana, Magister dan Doktor UNJ. Dalam Rapim tersebut tidak ada satupun yang menyarankan untuk dibahas di rapat Senat UNJ sebelum diterbitkan SK Rektor, termasuk Warek Bidang Akademik yang membidangi kebijakan-kebijakan akademik di UNJ. Perlu pula dijelaskan bahwa SK Rektor No. 1278a/SP/2016 lebih bertujuan untuk mencegah tindakan plagiat daripada untuk menentukan plagiat atau tidaknya disertasi seorang calon doktor. Jika Menristekdikti melaksanakan fungsi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) maka jika ada kesalahan administratif dari SK Rektor No. 1278a/SP/2016, yang kemudian Menristekdikti dapat memberikan surat teguran untuk memperbaiki SK Rektor No. 1278a/SP/2016 atau memerintahkan untuk mencabut SK Rektor tersebut, bukan dengan memberhentikan Rektor dari jabatan fungsional dosen.

Lebih dari itu, SK Rektor No. 1278a/SP/2016 diterbitkan dalam rangka tanggung jawab Rektor dan jajaran pimpinan di Universitas Negeri Jakarta untuk

menghadirkan suatu kehidupan akademik yang berkualitas dan berintegritas. Penertbitan SK Rektor No. 1278a/SP/2016 dimaksudkan untuk mencegah plagiarisme di kalangan mahasiswa program S3 UNJ, yang sejalan dengan misi pendidikan untuk membentuk akademisi yang berintegritas dengan komitmen etika yang tinggi untuk membuat karya ilmiah, termasuk menulis disertasi doktor.

- 2) Menristekdikti menuduh bahwa Prof. Djaali membimbing, menguji, dan meluluskan lebih dari 112 (seratus dua belas) mahasiswa program doktor Universitas Negeri Jakarta pada kurun waktu Maret s.d. September 2016.

Tuduhan Menristekdikti tersebut tidak sesuai dengan fakta yang sesungguhnya, yaitu bahwa mahasiswa yang lulus atau diwisuda bulan Maret dan bulan September 2016 adalah mahasiswa yang mengikuti rangkaian ujian (ujian proposal, ujian kelayakan hasil penelitian disertasi, ujian tertutup disertasi, dan ujian terbuka disertasi) setahun atau lebih sebelum bulan Maret atau bulan September 2016, dan bahkan mahasiswa-mahasiswa tersebut memulai perkuliahan program doktor mulai dari tahun 2004 (angkatan 2004) sampai dengan tahun 2015 (angkatan 2015). Artinya mahasiswa bimbingan Prof. Djaali yang sebanyak 112 orang dan kemudian berhasil lulus dan diwisuda pada bulan Maret dan bulan September 2016 adalah mahasiswa yang dibimbing selama sekitar 11 tahun.

- 3) Menristekdikti menuduh bahwa Prof. Djaali “tidak melakukan pembimbingan secara memadai, yang mengakibatkan terjadinya perbuatan plagiat dalam penyusunan disertasi mahasiswa program doctor Universitas Negeri Jakarta.”

Tidak pernah ada pembuktian, dengan cara mengkonfrontir kesaksian dari para alumni Program Doktor UNJ yang dituduh terlibat plagiat dan tidak pernah diumumkan secara terbuka siapa yang melakukan plagiat dan berapa jumlah pelaku plagiat, sehingga tuduhan tersebut tidak berdasar atas hukum dan hanya bersifat fitnah dan pencemaran nama baik Prof. Djaali.

Prof. Djaali sudah menjelaskan dalam pemeriksaan di hadapan Tim Pemeriksa Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi bahwa Prof. Djaali membimbing disertasi secara baik dan cermat pada aspek substansi keilmuan dan metodologi serta teknis, tetapi tidak melacak sumber-sumber rujukan mahasiswa dalam menulis disertasinya. Dan sesungguhnya perbuatan plagiat oleh mahasiswa adalah tanggung jawab mahasiswa yang bersangkutan. Oleh karena itu, kepada setiap mahasiswa lulusan Program Doktor UNJ diwajibkan menandatangani pernyataan bebas plagiat di atas meterai cukup dan bersedia menerima sanksi jika terbukti melakukan plagiat.

Prof. Djaali tidak pernah mendengar dari Tim Pemeriksa bahwa telah diperiksa sejumlah Alumni Program Doktor UNJ untuk dimintai keterangan guna menilai pembimbingan Prof. Djaali apakah

memadai atau tidak. Kesaksian dari mahasiswa bimbingan Prof. Djaali yang sudah lulus sangat penting dan menentukan untuk menilai validitas tuduhan Menristekdikti *a quo*, karena merekalah yang paling paham dan merasakan langsung kualitas bimbingan yang dilakukan oleh Prof. Djaali terhadap mereka masing-masing.

- 4) Menristekdikti menuduh bahwa Prof. Djaali “menyalagunakan wewenang sebagai Ketua Senat Universitas Negeri Jakarta, dengan sengaja tidak melibatkan Senat Universitas Negeri Jakarta dalam perumusan kebijakan di bidang akademik”.

Pertimbangan untuk menentukan apakah suatu kebijakan bersifat kebijakan akademik atau non akademik ditetapkan dalam rapim UNJ yang diajukan oleh Sekretaris senat UNJ sekaligus sebagai Warek bidang Akademik. Pada Rapim UNJ untuk membahas draf final SK Rektor UNJ No. 1278a/SP/2016 tanggal 10 Nopember 2016 Tentang Penetapan Uji Turnitin sebagai Prasyarat kelulusan mahasiswa Program Diploma, Sarjana, Magister dan Doktor UNJ, Sekretaris senat dan para peserta rapim UNJ tidak ada yang memberikan pertimbangan untuk membawa draf final SK Rektor ini ke rapat senat UNJ. Ada kemungkinan sekretaris senat UNJ dan para peserta Rapim UNJ menganggap uji turnitin sebagai prasyarat kelulusan mahasiswa tidak murni masalah akademik tetapi lebih bersifat etika sehingga mereka tidak menyarankan untuk membawa hal ini ke rapat Senat UNJ tetapi langsung diputuskan dalam Rapim UNJ untuk ditetapkan dalam bentuk SK

Rektor. Ada juga kemungkinan hanya ketidakcermatan dalam menilai apakah ini kebijakan yang bersifat akademik atau etika. Apapun kemungkinan yang ada dapat dipastikan bahwa tidak ada unsur kesengajaan dari Rektor UNJ untuk tidak melibatkan senat UNJ dalam menetapkan SK Rektor UNJ No. 1278a/SP/2016 tanggal 10 Nopember 2016 Tentang Penetapan Uji Turnitin sebagai Prasyarat kelulusan mahasiswa Program Diploma, Sarjana, Magister dan Doktor UNJ, apalagi kesengajaan untuk tidak melibatkan Senat UNJ dalam perumusan kebijakan akademik.

Prof. Djaali menolak pemberlakuan obyek sengketa Keputusan Menristekdikti No.473/M/KPT.KP/2017, karena Menristekdikti telah melanggar Pasal 95 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP No. 11 Tahun 2017).

Pasal 95 PP No. 11 Tahun 2017 menyatakan:

- (1) Pemberhentian dari JF diusulkan oleh:
 - a. PPK kepada Presiden bagi PNS yang menduduki JF ahli utama; atau
 - b. PB kepada PPK bagi PNS yang menduduki JF selain JF ahli utama sebagaimana dimaksud dalam huruf a.
- (2) Pemberhentian dari JF sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan oleh Presiden.
- (3) Pemberhentian dari JF sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditetapkan oleh PPK.

JF adalah singkatan dari Jabatan Fungsional. Prof. Djaali menduduki Jabatan Fungsional Ahli Utama karena menduduki pangkat IVe dan Guru Besar.

Merujuk pada ketentuan Pasal 95 PP No. 11 Tahun 2017, maka tindakan Menristekdikti menetapkan obyek sengketa SK Menristekdikti No. 471/M/KPT.KP/2017 adalah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017, terutama Pasal 95. Dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terutama Pasal 7, maka SK Menristekdikti No. 471/M/KPT.KP/2017 batal demi hukum, karena Surat Keputusan Menteri berada di bawah hierarki Peraturan Pemerintah.

- 5) Ternyata Menristekdikti mengeluarkan objek sengketa didasarkan pada temuan Tim Evaluasi Kinerja Akademik sebagaimana disebutkan di atas, dimana temuan Tim EKA tidak termasuk dapat dijatuhi hukuman berat, sebagaimana dimaksud Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010, akan tetapi hukuman yang menjadi tanggungjawab staf, karyawan, dosen dan mahasiswa yang secara hukum Prof. Djaali tidak bertanggung jawab atas perbuatan pribadi masing-masing dan tidaklah mungkin akan dijatuhi hukuman berat sebagaimana dimaksud Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010.

Hal ini dapat dibuktikan dengan temuan Tim Counterpart yang dibentuk oleh Universitas Negeri Jakarta, pekerjaan staff dan karyawan mengenai

pelaporan data terjadi kesalahan dan telah diperbaiki sebagaimana dimaksud oleh Tim EKA. Demikian juga pemadatan waktu kuliah dan absensi telah diperbaiki, sedangkan plagiarisme yang beredar di media massa atas pernyataan Menristekdikti tidak ditemukan. Kalaulah benar terjadi plagiat, hal tersebut sepenuhnya menjadi tanggung jawab mahasiswa yang bersangkutan, bukan tanggung jawab Prof. Djaali, baik sebagai Rektor maupun sebagai Promotor. Hal itu disebabkan sebelum menempuh ujian doktoral, mahasiswa diwajibkan menanda tangani pernyataan bermaterai cukup yang menyatakan bahwa disertasinya bebas dari plagiat, dan bila dikemudian hari ditemukan kenyataan yang berbeda dengan pernyataan tersebut, maka mahasiswa bersedia menerima konsekuensinya, termasuk dicabut gelar doktor yang diperolehnya.

- 6) Pemeriksaan awal terkait tuduhan pelanggaran di UNJ tersebut, bila dapat disebut demikian, hanya dilakukan sekali oleh Tim Pemeriksa yang dibentuk Menristekdikti dan dilangsungkan di Kementerian. Bila pun hasil kerja Tim EKA digunakan sebagai alasan, hasil Tim Eka tersebut belum final, belum valid, karena terdapat perbedaan nyata dan fakta lain yang ditemukan oleh Tim Counterpart dan untuk kepentingan memastikan kebenaran data dari kedua sumber, oleh Menristekdikti dibentuk Tim independen untuk memastikannya. Sampai dengan terbitnya SK Meneristik Nomor 402/M/KPT.KP/2017 tanggal 25 September 2017,

Prof. Djaali tidak pernah menerima hasil pemeriksaan Tim Independen yang dapat dijadikan dasar Prof. Djaali untuk melakukan tindakan terhadap mahasiswa S3 yang diduga plagiat.

- 7) Menristekdikti memeriksa Prof. Djaali dan Wakil Rektor I dan Direktur Pascasarjana, Wadir 1 Pascasarjana, Wadir II Pascasarjana, dan dua orang Koordinator Program Studi, tanpa memeriksa unsur lainnya yang bertanggungjawab dan atau bertugas secara langsung dalam mengadministrasi seluruh proses penyelenggaraan administrasi pada Program Pascasarjana UNJ.

Sampai dengan saat ini, Menristekdikti belum secara sah menyatakan terdapat fakta yang beralasan, diperoleh secara akuntabel, dan sah yang menyatakan disertai Nur Alam sebagian atau seluruhnya plagiat.

- 8) Sesuai dengan kaidah pembentukan Keputusan Tata Usaha Negara, bagian konsideren harus diisi atau menguraikan atau menyatakan fakta secara ringkas, tetapi spesifik, bukan menyatakan pasal-pasal dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri yang diduga dilanggar. Bahwa pasal-pasal dalam UU, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri, dalam ilmu hukum, dan hukum positif Indonesia tidak pernah memiliki kapasitas sebagai fakta empiris. Pasal adalah kaidah, norma yang dalam ilmu hukum disifatkan sebagai hal yang abstrak.

- 9) Menristekdikti sangat tidak cermat dan ceroboh dalam menyebut dasar hukum yang dijadikan dasar diterbitkannya obyek gugatan “SK Menristekdikti No. 471/M/KPT.KP/2017” sebagaimana tercermin dalam bagian “menimbang huruf a”, yang tidak memiliki dasar pembuktiannya.

D. Melanggar Peraturan dan AAUPB

- 1) Bahwa hal-hal yang disebutkan di atas, tindakan Menristekdikti tidak memenuhi syarat pembuatan keputusan tata usaha negara atau asas-asas, khususnya asas kepastian hukum sebagaimana diharuskan, karena diatur dalam Pasal 53 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang diubah kedua kalinya dengan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- 2) Berdasarkan hal yang dikemukakan tersebut diatas maka secara nyata perbuatan Menristekdikti bertentangan dengan Perundangan yang berlaku, yaitu Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 9 Tahun 2004), dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (The General Principles of Good Administration), sebagaimana dimaksud dalam pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 9 tahun 2004, yaitu:

a. Asas Kepastian Hukum:

Asas Kepastian Hukum yang secara ringkas beresensi bahwa dalam Negara Hukum, setiap tindakan Aparatur Penyelenggara Kekuasaan Pemerintah harus didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Menurut Philipus M. Hadjon, asas kepastian hukum memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum materiil, yang lain lebih bersifat formil. Aspek hukum materiil berhubungan erat dengan asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan, asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu ketetapan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. (Philipus M. Hadjon, *et.all. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet-11, (Yogyakarta: Gadjahmada University Press, 2011), hal. 273). Menurut, Ridwan H.R, asas kepastian hukum menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Aspek hukum formil dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa keputusan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada keputusan-keputusan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. (Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Rev 11, (Jakarta: Rajawali Press, 2014)

Asas kepastian hukum (*legal certainty*) sesungguhnya menghendaki dihormatinya hak-

hak hukum yang diperoleh warga berdasarkan suatu keputusan kebijakan, sehingga tercipta stabilitas hukum, dalam arti suatu keputusan yang telah dikeluarkan negara/organisasi harus berisi kepastian dan tidak begitu mudah untuk dicabut kembali.

Dalam hubungannya dengan Putusan *a quo*, Menristekdikti telah mengeluarkan Surat Keputusan Menristekdikti Nomor No. 471/M/KPT.KP/2017 tanggal 20 November 2017 TENTANG PEMBEBASAN DARI JABATAN FUNGSIONAL DOSEN KEPADA Prof. Dr. DJAALI (obyek sengketa I) dan "SK Menristekdikti No. 473/M/KPT.KP/2017 tanggal 24 November 2017 TENTANG PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVESITAS NEGERI JAKARTA PERIODE TAHUN 2014 - 2018" (obyek sengketa II) tidak mencerminkan adanya kepastian hukum, karena tidak menyebutkan secara spesifik, terang dan jelas UU apa dan Peraturan Pemerintah yang mana, serta Peraturan Menteri yang mana yang dijadikan dasar tindakan Menristekdikti. Bahwa sebelum menerbitkan objek sengketa II, Menristekdikti sebelumnya telah menerbitkan SK Menristekdikti No. 472/M/KPT.KP/2017 tentang TENTANG PEMBERHENTIAN REKTOR UNIVESITAS NEGERI JAKARTA PERIODE TAHUN 2014-2018, tanggal 20 November 2017, dimana tindakan demikian tidak mencerminkan adanya kepastian hukum terkait penerbitan suatu keputusan tata usaha negara.

b. Asas Tertib Penyelenggara Negara:

Asas ini, dalam esensinya dimaksudkan penyelenggara Administrasi Negara harus mendasarkan tindakannya, tidak hanya peraturan perundang-undangan, tetapi juga harus selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, juga harus didukung dengan fakta yang cukup valid, serta motif yang baik, proposional dan akuntabel, serasi dan seimbang dalam memper-timbangkan semua kepentingan. Rangkaian fakta yang telah diuraikan pada bagian alasan gugatan ini, menunjukkan tindakan Menristekdikti dalam menerbitkan keputusan objek sengketa ini bertentangan dengan asas ini.

c. Asas Keterbukaan:

Asas Keterbukaan mengharuskan bahwa setiap unsur, baik formil maupun materiil dari setiap tindakan tata usaha negara yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, dapat dicek, tidak memiliki tujuan lain selain tujuan yang diperintahkan oleh UU. Pejabat Tata Usaha Negara, dalam kontek itu harus terbuka terhadap hal ihwal yang diajukan oleh subjek yang dituju oleh keputusannya, termasuk menerima data, keterangan yang diajukan oleh subjek yang dituju termasuk tidak terbatas pada Prof. Djaali. Pejabat Tata Usaha Negara dalam tindakannya harus jujur dan tidak diskriminatif. Dalam hubungannya dengan Keputusan *a quo*, Menristekdikti telah melanggar asas ini, karena Menristekdikti telah secara nyata mengabaikan dan tidak mempertimbangkan secara sungguh-sungguh

semua fakta yang ada (ada pejabat yang belum diperiksa, data Tim EKA yang bertentangan dengan Data Tim Counterpart, serta hasil kerja Tim Independen bentukan Menristekdikti, yang dalam kenyataannya belum mengeluarkan hasil kerjanya) juga keliru dalam merumuskan konsideren dan landasan hukum.

Asas keterbukaan menurut Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No.30 tahun 2014 adalah *“asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.”*

Bahwa Pemerintah sebagai pihak berwenang harus mau dan mampu menyampaikan berbagai informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena memperoleh informasi adalah hak bagi masyarakat yang dijamin dengan Undang-Undang. Selain itu, informasi yang disampaikan oleh pemerintah kepada masyarakat haruslah yang mengandung kebenaran, bukan hasil rekayasa.

d. Asas Proporsionalitas:

Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara. menyaratkan bahwa KTUN yang diterbitkan oleh pejabat TUN hendaknya memperhatikan aspek prosedural dengan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam kenyataannya tidak seluruh unsur pelaksana akademi di Program Pascasarjana tidak ikut atau tidak diperiksa baik oleh Tim EKA maupun Tim di Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi. Fakta ini bernilai dan bermakna Menristekdikti telah tidak proporsional dalam mengumpulkan, menangani dugaan perbuatan melawan hukum, yang disangkakan kepada Prof. Djaali. Setiap unsur pelaksana akademik di Program Pascasarjana UNJ memiliki tanggung jawab secara spesifik atau tugas yang berada dalam lingkungan jabatannya. Unsur-unsur ini tidak diperiksa oleh Tim EKA, juga Tim Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi. Disisi lain Menristekdikti menjatuhkan hukum kepada Prof. Djaali. Tindakan ini jelas tidak proporsional karena Menristekdikti membebankan tanggung jawab yang seharusnya diletakkan pada unsur lain, justru dialihkan dan diletakkan sepenuhnya kepada Prof. Djaali.

Bahwa makna dari azas keseimbangan (proportionality) sesungguhnya menghendaki adanya keseimbangan yang wajar apabila memuat pemberian sanksi dalam keputusan kepada yang melakukan kesalahan/pelanggaran. Sanksi hukuman tersebut hendaknya seimbang dengan kesalahannya. Prinsip ini mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban aparatur pemerintah, seperti "adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dengan kelalaian/kealpaan

seorang PNS". Artinya, hukuman yang dijatuhkan tidak boleh berlebihan sehingga tidak seimbang dengan pelanggaran yang dilakukan oleh Prof. Djaali.

e. Asas Profesionalitas:

Keliru menunjuk dan/atau mengonstruksi fakta dalam konsideran huruf a Keputusan Menristekdikti No. 471/M/KPT.KP/2017, yaitu objek sengketa I, bernilai hukum tindakan Menristekdikti yang tidak Profesional dan terkesan dibuat asal-asalan saja tanpa persiapan yang matang. Yang dimaksud asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bahwa Asas Profesionalitas merupakan asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas ini mengandaikan bahwa setiap PNS sebagai salah satu unsur aparatur negara, yang berperan selaku pelayan masyarakat harus mempunyai keahlian atau kemampuan yang tinggi dalam pelaksanaan tugas atau pekerjaannya. Dengan perkataan lain PNS harus memiliki kompetensi (pengetahuan dan keterampilan) yang dipersyaratkan untuk melaksanakan pekerjaannya. Prinsip di atas harus dibarengi dengan berlandaskan kode etik, yaitu seorang PNS di samping harus menguasai suatu keahlian, juga harus memiliki sikap dan perilaku tertentu dalam

melaksanakan tugas kewajiban dan tanggung jawabnya.

f. Asas Akuntabilitas:

Menristekdikti tidak cermat, tidak hati-hati, tidak memiliki fakta yang cukup kokoh, tidak itu saja Menristekdikti dalam menerbitkan obyek sengketa tanpa menyebut landasan hukum yang khusus terkait permasalahan a quo. Tindakan Menristekdikti dilakukan secara tergesa-gesa, tidak cermat, tidak hati-hati dan sebagai konsekuensi hukumnya tindakan Menristekdikti dalam menerbitkan objek sengketa tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Yang dimaksud asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hubungannya dengan Keputusan a quo, Menristekdikti telah tidak dapat memper-tanggung jawabkan hasil kerjanya.

Bahwa dalam prinsip akuntabilitas ini menekankan bahwa semua kegiatan dan hasil akhir yang dicapai harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat secara benar dan jujur dengan dukungan data/informasi yang lengkap.

g. Asas Kecermatan.

Bahwa Objek sengketa melanggar Asas Kecermatan sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No.30 Tahun 2014 “bahwa setiap Pejabat Negara/Pemerintahan harus bersikap hati-hati dan cermat dalam membuat keputusan atau ketika melakukan suatu tindakan dengan selalu mendasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan, sehingga keputusan dan/atau tindakan yang dibuatnya bermuara pada keadilan sehingga tidak merugikan para pihak yang terkena dampak keputusan yang dibuat oleh Pejabat Pemerintahan tersebut.”

Bahwa Objek Sengketa yang dikeluarkan oleh Menristekdikti dapat memicu munculnya kesalahan dan permasalahan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan;

Bahwa Asas Kecermatan (*carefulness*) sesungguhnya mengandaikan suatu sikap bagi para pengambil keputusan untuk senantiasa selalu bertindak hati-hati, yaitu dengan cara mempertimbangkan secara komprehensif mengenai segenap aspek dari materi keputusan, agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat.

Menurut Farid Alie dalam buku Hukum Tata Pemerintahan mengatakan: *Asas ini menuntut*

ketelitian dari aparaturnya pemerintah di dalam setiap kali melakukan suatu perbuatan. Dan setiap kali perbuatan aparaturnya pemerintah yang berakibat hukum selalu menimbulkan hak dan kewajiban, bukan saja pada dirinya sendiri sebagai subyek hukum tetapi juga pada pihak lain.

E. Penutup

Pemberhentian Prof. Djaali baik dalam kapasitas sebagai Rektor UNJ maupun sebagai dosen dan guru besar menjadi catatan sejarah dunia pendidikan Indonesia, karena sebelumnya tidak pernah ada tindakan yang demikian mengejutkan dari seorang menteri pendidikan - yang sekarang nomenklaturnya adalah Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi. Ketika tulisan ini dipersiapkan PTUN Jakarta sedang memeriksa dan mengadili gugatan Prof. Djaali terhadap keputusan Menristekdikti tersebut. Semoga PTUN Jakarta dapat memberi putusan yang berkeadilan dan berperikemanusiaan berdasarkan Tuhan Yang Maha Esa.

(V)

**MENGUJI HAK SERTIFIKASI GURU SEBAGAI
HAK KONSTITUSIONAL DI HADAPAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK
INDONESIA**

Abstrak

Pengujian undang-undang terhadap UUD secara umum dikaitkan dengan perlindungan hak warga negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Atas dasar ini, materi Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 bertentangan dengan UUD 1945 karena berpotensi menutup peluang bagi guru untuk bekerja sebagai guru bilamana tidak berhasil mengikuti program sertifikasi guru dalam waktu 10 tahun. Pasal 82 ayat (2) tidak memuat ketentuan lain tentang bagaimana bila seorang guru jika tidak berhasil mengikuti program sertifikasi. Bahwa Pemerintah ternyata terbukti tidak dapat menjalankan ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005, yang mengakibatkan ketidakjelasan nasib guru yang belum berhasil mengikuti program sertifikasi. Fakta hukum memperjelas karakter Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 sebagai peraturan yang bersifat spekulatif karena tidak memberi pandangan hukum tentang penentuan “usia 10 tahun program sertifikasi guru” dan tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan karena tidak menjelaskan bagaimana nasib guru selanjutnya bilamana ada seorang guru yang belum berhasil atau belum dapat mengikuti program sertifikasi guru.

A. Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi didisain sebagai lembaga peradilan pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final dan mengikat untuk menyelesaikan perkara konstitusi sebagaimana dimaksud Pasal 24C UUD 1945. Mahkamah berfungsi sebagai pengawal sekaligus penjaga dari hak-hak konstitusional setiap warga negara. Mahkamah merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara.

Mahkamah Konstitusi lahir setelah dilakukan amandemen ketiga UUD 1945, yaitu dengan dimuatnya Pasal 24C dalam UUD 1945 pasca amandemen ketiga oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai media untuk menyelesaikan perkara-perkara yang terkait erat dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan politik melalui pengaturan kewenangannya yang limitatif. Kedudukan MK merupakan salah satu lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai penegak hukum (konstitusi) dan keadilan. MK berfungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) agar konstitusi (UUD 1945) dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Pijakan yuridis Mahkamah Konstitusi kemudian menjadi lebih konkrit lagi ketika disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003, yang kemudian beberapa pasal diubah melalui Undang-Undang Nomor 8

Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi kemudian mengatur secara teknis penyelenggaraan beracara melalui “Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK)” untuk menjadi panduan teknis dalam pelaksanaan wewenangnya.

Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

- 1) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945;
- 3) Memutus pembubaran partai politik; dan
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- 5) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Permohonan pengujian undang-undang dikaitkan dengan ketentuan pasal-pasal apa dalam UUD yang dilanggar oleh ketentuan undang-undang. Perkembangan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi telah mengubah penerapan ketentuan Pasal 57 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah pada awalnya hanya berwenang menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang tersebut “tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat” terkait gugatan warga negara yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan sebagai akibat pemberlakuan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah kemudian memperluas kewenangannya dengan memberi suatu materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang tidak bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally constitutional*) atau bertentangan dengan UUD 1945 (*conditionally unconstitutional*).

Pengujian undang-undang terhadap UUD secara umum dikaitkan dengan perlindungan hak warga negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Dalam kelima UU yang diuji konstitusionalitasnya tersebut disandarkan pada perlindungan hak warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 28 versi amandemen serta dikaitkan dengan cita negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengatakan, bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.”

B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003

tentang Mahkamah Konstitusi [selanjutnya disebut UU 24/2003, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316] sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [selanjutnya disebut UU 8/2011], maka salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

2. Bahwa berdasarkan kewenangan Mahkamah sebagaimana diuraikan di atas, apabila ada warga negara atau sejumlah warga negara atau badan hukum/badan hukum privat yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan sebagai akibat pemberlakuan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berwenang menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang tersebut “tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat” sebagaimana diatur dalam pasal 57 ayat (1) UU 8/2011.
3. Bahwa para Pemohon beranggapan hak-hak konstitusional Pemohon yang diatur dan dilindungi dalam UUD 1945 telah dirugikan dengan ketentuan Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen [selanjutnya disebut UU 14/2005].

Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 menyatakan:

Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H.

“Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.”

Bahwa materi Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 bertentangan dengan UUD 1945 dan sangat merugikan Pemohon, karena pasal-pasal a quo mencederai hak-hak konstitusional Pemohon sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Ketentuan Pasal 82 ayat (2) a quo berpotensi menutup peluang bagi guru untuk bekerja sebagai guru bilamana tidak berhasil mengikuti program sertifikasi guru dalam waktu 10 tahun. Pasal 82 ayat (2) a quo tidak memuat ketentuan lain tentang bagaimana bila seorang guru tidak berhasil mengikuti program sertifikasi, yaitu apakah guru yang bersangkutan masih dapat bekerja sebagai guru atau yang bersangkutan akan kehilangan pekerjaan sebagai guru. Penjelasan Pasal 82 UU 14/2005 tidak memberi penjelasan maksud ketentuan Pasal 82 a quo, terutama Pasal 82 ayat (2). Penjelasan Pasal 82 hanya menyatakan “cukup jelas”. Disebabkan tidak adanya penjelasan tentang “masa depan pekerjaan sebagai guru bagaimana bila seorang guru belum berhasil mengikuti program sertifikasi,” maka seorang guru berpotensi kehilangan pekerjaan sebagai guru.

Bahwa Pemerintah ternyata terbukti tidak dapat menjalankan ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005, yang mengakibatkan ketidakjelasan nasib guru yang belum berhasil mengikuti program sertifikasi guru. Fakta tidak-selesainya program sertifikasi guru dalam waktu 10 tahun, yang juga berakibat ketidakjelasan keberlangsungan pekerjaan guru. Fakta hukum juga memperjelas karakter Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 sebagai peraturan yang bersifat spekulatif karena tidak memberi pandangan hukum tentang penentuan “usia 10 tahun program sertifikasi guru.”

Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 juga berkarakter tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan, karena tidak menjelaskan bagaimana nasib guru selanjutnya bilamana ada seorang guru yang belum berhasil atau belum dapat mengikuti program sertifikasi guru.

Bahwa ketidak-jelasan ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 telah membuka potensi pelanggaran hak seorang guru untuk mendapatkan “jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum” sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Ketidakjelasan ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 juga melanggar hak seorang warga negara untuk mendapatkan pekerjaan guna memperoleh

penghidupan yang layak sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (2) UUD 1945.

Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.”

Ketiadaan jaminan hak guru sebagaimana diuraikan tersebut di atas, maka fakta ini telah melanggar prinsip Negara Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.”

Spirit Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tentang ide negara hukum tersebut dapat didekati dengan pemikiran A.V. Dicey³⁹, bahwa pada setiap negara hukum senantiasa ada unsur-unsur sebagai berikut, yaitu: (1) pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia (human rights); (2) adanya peradilan yang bebas, mandiri, dan tidak memihak (independent and impartial trial); (3) adanya pembagian kekuasaan dalam sistem pengelolaan kekuasaan Negara (separation of power); dan (4) berlakunya asas legalitas hukum (equality before the law), yaitu bahwa semua tindakan negara harus didasarkan atas hukum yang sudah dibuat secara demokratis dan menempatkan semua orang sama kedudukan-nya di hadapan hukum. Pandangan Dicey tentang ide “pengakuan dan perlindungan atas

³⁹ Baca A.V Dicey., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, ninth edition, London: MacMillan and Co., Ltd, 1952, halaman 183-205.

hak-hak asasi manusia (human rights)” dapat ditemukan pada ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

4. Bahwa sejalan dengan segenap uraian tersebut tentang yurisdiksi Mahkamah tersebut di atas, maka Mahkamah berhak dan berwenang untuk melakukan pengujian konstusionalitas Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 terhadap UUD 1945.

C. Kedudukan Hukum Dan Kerugian Konstitusional Pemohon

1. Pengakuan hak setiap warganegara Republik Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan salah satu indikator kemajuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan manifestasi jaminan konstusional terhadap pelaksanaan hak-hak dasar setiap warganegara sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 *juncto* UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011, Mahkamah Konstitusi merupakan badan judicial yang menjaga hak asasi manusia sebagai manifestasi peran *the guardian of the constitution* (pengawal konstusiti) dan *the sole interpreter of the constitution* (penafsir tunggal konstusiti).

Dalam hukum acara perdata yang berlaku dinyatakan hanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja, yaitu orang yang merasa hak-haknya dilanggar oleh orang lain, yang dapat

mengajukan gugatan (asas tiada gugatan tanpa kepentingan hukum, atau *zonder belang geen rechtsingan*). Pengertian asas tersebut adalah bahwa hanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja yang dapat mengajukan gugatan, termasuk juga permohonan. Dalam perkembangannya ternyata ketentuan atau asas tersebut tidak berlaku mutlak berkaitan dengan diakuinya hak orang atau lembaga tertentu untuk mengajukan gugatan, termasuk juga permohonan, dengan mengatasnamakan kepentingan publik, yang dalam doktrin hukum universal dikenal dengan “organizational standing” (*legal standing*). Para pemohon dalam permohonan *a quo* sebagai pribadi perseorangan warga negara termasuk dalam kategori pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian konstiusionalitas UU *a quo* terhadap UUD 1945 sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003.

2. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003, bahwa “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - 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; atau
 - d. lembaga negara.

3. Bahwa dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003 dikatakan bahwa: *“Yang dimaksud dengan ‘hak konstitusional’ adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”* Uraian kerugian hak konstitusional para Pemohon akan dijabarkan lebih lanjut dalam Permohonan *a quo*.
4. Bahwa Mahkamah sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 11 Mei 2005 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi harus memenuhi lima syarat yaitu :
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan UUD 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan 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 (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
5. Bahwa lima syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tanggal 16 Juni 2010 dalam pengujian formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung, yang menyebutkan sebagai berikut: “Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (*tax payer*; *vide* Putusan Nomor 003/PUU-I/2003 tanggal 29 Oktober 2004) berbagai asosiasi, termasuk partai politik dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945.
6. Bahwa PGRI sebagai organisasi profesi guru memiliki kepentingan agar guru sejahtera dan dapat bekerja secara tenang dan memiliki kepastian masa depan pekerjaannya. Untuk mencapai tujuan organisasi, PGRI senantiasa berjuang untuk kepentingan guru dan kemajuan pendidikan. PGRI telah turut serta memperjuangkan tercapainya pemenuhan anggaran pendidikan setidaknya-tidaknya 20 persen dari APBN dan APBD sebagaimana diamanatkan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, di mana Mahkamah Konstitusi

menegaskan ulang ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 sebagai kewajiban pemerintah [*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-IV/2006 juncto Nomor 13/PUU/VI/2008].

Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa, *“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapat dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”*

Bahwa berdasarkan Putusan MK No. 026/PUU-IV/2006 juncto Nomor 13/PUU/VI/2008 telah memberikan “legal standing” bagi PGRI untuk memperjuangkan kepentingan guru dan keberlangsungan pendidikan. Dengan demikian, para anggota, guru-guru dan Pengurus Besar PGRI juga memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan pengujian konstusionalitas Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005.

Perseorangan warga negara Indonesia sebagai guru dan pengurus PGRI memiliki kepentingan agar program sertifikasi guru dapat berjalan dengan baik dengan partisipasi guru yang maksimal. Dengan merujuk pada Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 11 Mei 2005 dan Putusan MK Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, maka para memiliki

kedudukan hukum untuk mengajukan perkara uji materi *a quo*.

7. Bahwa berkaitan dengan permohonan ini, para pemohon sebagai warga Negara perseorangan dengan profesi guru dan sebagai Pengurus Besar PGRI dan pengurus di tingkatan daerah memiliki hak-hak konstitusional sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945, yaitu apabila dinyatakan sebagai setiap pribadi warga negara berhak untuk mendapatkan perlakuan sesuai dengan prinsip “perlindungan dari kesewenang-wenangan” sebagai konsekuensi dari dinyatakannya Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, maka Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan perkara pengujian *a quo* kepada Mahkamah.

D. Dalil-Dalil Permohonan

Bahwa secara jelas ketentuan dalam Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 bertentangan dengan UUD 1945, yang akan dijelaskan pada bagian berikutnya dalam permohonan *a quo*.

1. Bahwa Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 UU 12/2011, karena materi muatan Pasal-pasal *a quo* tidak mengandung asas “g. keadilan”, “h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan,” “i.

ketertiban dan kepastian hukum” sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU 12/2011.

Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g UU 12/2011 mengatakan, bahwa ‘Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.”

Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf h UU 12/2011 bahwa ‘yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial’.

Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf I UU 12/2011, bahwa ‘asas ketertiban dan kepastian hukum’ adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

2. Bahwa ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 menyatakan bahwa *“Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.”* Menurut para Pemohon, ketentuan *a quo* mengandung ketidakjelasan dan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Bahwa ketentuan pasal *a quo* memberikan amanat agar seluruh guru (bukan hanya guru PNS dan guru tetap yayasan) pada Desember 2015, termasuk yang diangkat setelah tahun 2005, telah memenuhi kualifikasi akademik S1/D4 dan telah memiliki sertifikat pendidik. Namun pada kenyataannya, sampai dengan akhir tahun 2015 masih sekitar 42% guru belum memenuhi kualifikasi akademik, dan sekitar 47% guru belum memiliki sertifikat pendidik. Hal tersebut berarti Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah masih mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kualifikasi akademik dan melaksanakan sertifikasi guru sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 13 ayat (1) UU 14/2005

3. Bahwa Pasal 13 ayat (1) UU 14/2005 menyatakan: *“Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk peningkatan kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik bagi guru dalam jabatan yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.”* Berdasarkan ketentuan tersebut, maka anggaran peningkatan kualifikasi dan sertifikasi guru harus disediakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, tidak dibebankan kepada peserta sertifikasi.

Bahwa ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005 mengandung ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum yaitu berkaitan dengan adanya kewajiban bagi guru untuk memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik jangka waktu paling lama 10 tahun sejak berlakunya undang-undang *a quo*. Pemerintah terbukti tidak dapat menjalankan

ketentuan Pasal 82 ayat (2) UU 14/2005, yang mengakibatkan ketidakjelasan nasib guru yang belum berhasil mengikuti program sertifikasi guru.

4. Bahwa program sertifikasi guru telah membawa sejumlah persoalan, yang mengakibatkan tidak berjalannya program sertifikasi guru.

Bahwa Ombudsman Republik Indonesia meminta pemerintah mengevaluasi dan memperbaiki pelaksanaan sertifikasi guru, yang ditandai dengan beragam masalah, mulai dari pendaftaran peserta, pungutan liar, hingga pembayaran tunjangan sertifikasi, dikeluhkan guru di sejumlah daerah.⁴⁰ Dari temuan Ombudsman, penyelesaian sertifikasi bagi semua guru pada 2015 dikhawatirkan tidak tercapai. Untuk itu, pemerintah harus memperbesar kuota guru yang disertifikasi tiap tahun dengan mengutamakan guru senior yang sudah mengabdikan lama.

Laporan investigasi tentang penyelenggaraan sertifikasi guru dikumpulkan dari enam kabupaten/kota di tiga provinsi, yakni Riau, Jawa Tengah, dan Jawa Timur.

Menurut Ombudsman Republik Indonesia,⁴¹ penyelenggaraan sertifikasi guru menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan, karena kebijakan pemerintah soal sertifikasi guru sering berubah tanpa

⁴⁰ *Kompas.Com*, Senin, 6 Agustus 2012 | 11:00 WIB, "Sertifikasi Guru Disorot."

⁴¹ *Ibid.*

ada sosialisasi yang cukup di kalangan guru. Dengan demikian, peserta dan penyelenggara sertifikasi guru harus menyesuaikan dengan pola baru setiap tahun, sedangkan waktu untuk sosialisasi perubahan pola sangat kurang.

Demikian juga dampak pemberian tunjangan sertifikasi juga belum dirasakan pada peningkatan mutu guru. Hal ini akibat tidak adanya pembinaan lebih lanjut dan evaluasi bagi guru-guru yang sudah lolos sertifikasi. Keluhan pungutan liar yang dialami guru sejak dari pendaftaran hingga pencairan tunjangan memang merupakan kondisi riil yang dihadapi guru. Mantan Ketua Umum PB PGRI Sulistiyo juga mengakui program sertifikasi guru juga membawa persoalan kesejahteraan guru.⁴²

Pembatasan waktu penyelenggaraan program sertifikasi guru selama 10 tahun membawa implikasi ketidakjelasan masa depan pekerjaan bagi seorang guru. Misalnya, Sebanyak 12.200 guru yang tersebar di Maluku terancam tak bisa menjalankan tugasnya sebagai tenaga pendidik lantaran mereka belum memenuhi kualifikasi sebagai guru, yakni ijazah sarjana.⁴³

⁴² <http://regional.kompas.com/read/2016/01/29/22191101/Isu.Kesejahteraan.Guru.Mengemuka.di.Konkernas.PGRI>, di-klik 1704-2016

⁴³ <http://regional.kompas.com/read/2015/04/06/16521391/Belum.Sarjana.12.200.Guru.Terancam.Tak.Bisa.Mengajar>, di-klik 17-04-2016, **Belum Sarjana, 12.200 Guru Terancam Tak Bisa Mengajar**, Senin, 6 April 2015 | 16:52 WIB

5. Bahwa dalam doktrin pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sebagai keputusan politik dan keputusan hukum, maka setiap pembentukan perundang-undangan memiliki fungsi yang inheren dengan fungsi hukum itu sendiri, dan salah satu fungsinya di samping menjamin keadilan adalah terwujudnya Kepastian Hukum.

Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*handhaving, uitvoering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*). Untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat formal, harus memenuhi syarat-syarat lain yaitu:

- Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*).
- Konsisten dalam perumusannya - baik secara intern maupun ekstern. Konsisten secara intern mengandung makna bahwa dalam pertautan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa.

Konsisten secara ekstern adalah adanya hubungan “harmonisasi” antara berbagai peraturan perundang-undangan.

- Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan haruslah bahasa yang umum dipergunakan masyarakat. Tetapi ini tidak berarti bahasa hukum tidak penting. Bahasa hukum - baik dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan tertentu harus dipergunakan secara ajeg karena merupakan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum. Melupakan syarat-syarat di atas, peraturan perundang-undangan mungkin menjadi lebih tidak pasti dibandingkan dengan hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi.

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka ketentuan Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen tidak memenuhi syarat pembentukan peraturan perundang-undang yang baik, karena membuahkan ketidak-pastian hukum.

D. Kesimpulan

Berdasarkan seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas, maka diharapkan Mahkamah Konstitusi berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;

2. Menyatakan Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, atau menyatakan Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang frasa “Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini” dimaknai sebagai “Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik.”
3. Menyatakan Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, atau menyatakan Pasal 82 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak

berlakunya Undang-Undang ini” dimaknai sebagai “Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik sebagaimana dimaksud pada UndangUndang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikat pendidik.”

(VI)

HUBUNGAN SOSIO-YURIDIS PB PGRI DENGAN PERGURUANT TINGGI PGRI⁴⁴

Abstrak

Pembentukan perguruan tinggi di bawah naungan PGRI merupakan perkembangan *significant* dalam sejarah perjuangan PGRI. Hubungan antara Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PB PGRI) dan pengurus PGRI di tingkat daerah dengan perguruan tinggi PGRI adalah hubungan hukum. Pembentukan perguruan tinggi PGRI didasarkan pada rekomendasi dan persetujuan pengurus di tingkatan daerah setempat dan PB PGRI. Perguruan tinggi harus lah berbentuk badan hukum privat. Perguruan tinggi yang dibentuk PB PGRI harus memenuhi standar badan hukum dan tunduk pada peraturan perundang-undangan terkait pendidikan dan badan hukum. Hubungan hukum yang lebih bersifat teknis adalah pemakaian “merek” atau simbol PGRI bagi perguruan tinggi dengan nama PGRI. Pemakaian “Merek” PGRI oleh perguruan tinggi PGRI harus diketahui oleh PB PGRI. Pelanggaran penggunaan merek dikategorikan sebagai pelanggaran pidana sebagaimana diatur dalam UU RI Nomor 15 tahun 2015 tentang Merek.

⁴⁴ Makalah untuk Diskusi Pendidikan PB PGRI bersama Pergurua Tinggi PGRI, Jakarta, 2 Juni 2016

A. Pengantar

PGRI didirikan tahun 1954 berdasarkan Akte Pengakuan Menteri Kehakiman RI No. J.A.5/82/12 tanggal 20 September, yang kemudian diubah pada tanggal 11 Oktober 2011 dengan SK Menkumham RI No. AHU-161.AH.01.07. Pembentukan perguruan tinggi di bawah naungan PGRI merupakan suatu perkembangan *significant* dalam sejarah perjuangan PGRI.

Perguruan tinggi yang dibentuk atas dasar pertimbangan pengurus di daerah dan kemudian disetujui PB PGRI harus memenuhi standar badan hukum dan tunduk pada peraturan perundang-undangan terkait pendidikan dan badan hukum. Peraturan yang dimaksud, setidaknya, adalah: Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah, serta peraturan pelaksanaannya.

Dalam kaitan dengan hubungan hukum antara perguruan tinggi bentukan PGRI dengan PB PGRI, maka PGRI tetap harus berkomitmen untuk menjadikan perguruan tinggi di bawah PGRI untuk mengembangkan diri dalam kerangka sistem hukum terkait dengan penyelenggaraan pendidikan. Secara lebih teknis, PB

PGRI mengontrol mutu lulusan pendidikan dalam kerangka penyelenggaraan pendidikan tinggi yang kompetitif, dengan bertumpu pada sumber daya manusia yang mumpuni untuk mengelola kegiatan pendidikan. Badan Pembina Lembaga Pendidikan Tinggi (BPLP-PT) merupakan perpanjangan tangan PB PGRI untuk berkoordinasi dengan perguruan-perguruan tinggi di bawah naungan PGRI.

Komitmen pengembangan mutu pendidikan dan penyelenggaraan tinggi berbasis taat hukum telah menghasilkan sejumlah perguruan tinggi yang bermutu, seperti, misalnya PT PGRI seperti di Jakarta, Yogyakarta, Malang, Madiun, dan Surabaya. Perguruan-perguruan tinggi PGRI lainnya masih dalam upaya pengembangan diri secara optimal, dengan terlebih dahulu mengedepankan tata kelola yang bagus. Dalam rangka pengembangan perguruan tinggi PGRI, maka telah dibentuk forum pimpinan penyelenggara dan bimbingan perguruan tinggi PGRI sebagai wadah untuk mendiskusikan dan melakukan pertukaran informasi teknologi, untuk pengembangan PT PGRI yang melibatkan rektor, pimpinan PT PGRI, dan yayasan yang mengelola PT PGRI.

B. Badan Hukum

Perguruan tinggi bentukan PGRI tunduk pada pengertian “badan hukum” dan pengaturan teknis dan legal atas keberadaan perguruan tinggi sebagai badan hukum. Bahwa Badan hukum adalah perkumpulan yang didirikan dengan akta otentik dan diperlakukan sebagai

orang yang memiliki hak dan kewajiban atau sebagai subyek hukum.

Secara umum *badan hukum* dapat dibedakan dalam dua jenis lagi, yaitu badan hukum publik dan badan privat. Badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau orang banyak atau menyangkut kepentingan negara sedangkan badann hukum privat adalah badan hukum yang didirikan atas dasar hukum perdata atau hukum sipil yang menyangkut kepentingan orang atau individu-individu yang termasuk dalam badan hukum tersebut.

Perbedaan antara kedua badan hukum tersebut diatas dapat dilihat dari cara didirikannya. Badan hukum perdata didirikan oleh individu-individu atau sekelompok masyarakat, sedangkan publik didirikan oleh kekuasaan atau negara. Meskipun demikian, ada juga yang menyatakan bahwa perbedaan antara badan hukum perdata dan publik dapat dilihat dari kekuasaan yang dimilikinya. Dengan kata lain, badann hukum publik memiliki kewenangan yang lebih luas daripada perdata oleh karena dapat membuat keputusan atau peraturan yang mengikat orang lain yang tidak tergabung dalam badann hukum tersebut.

Dalam pasal 1653 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata disebutkan mengenai adanya 3 jenis badan hukum, yaitu:

- Yang diadakan oleh kekuasaan atau pemerintah atau negara;
- Yang diakui oleh kekuasaan;
- Yang diperkenankan dan yang didirikan dengan tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan

Undang-Undang atau kesusilaan biasa juga disebut dengan badan hukum dengan konstruksi keperdataan.

Berikut ini pengertian “Badan Hukum” dari sejumlah ahli, yaitu:

- 1). Menurut Von Savigny, C.W. Opzoomer, A.N. Houwing dan Langemeyer, Pengertian Badan Hukum adalah buatan hukum yang diciptakan sebagai bayangan manusia yang ditetapkan oleh hukum negara.
- 2). Menurut Holder dan Binder, Pengertian Badan Hukum adalah badan yang mempunyai harta terpisah dan dimiliki oleh pengurus harta tersebut karena jabatannya sebagai pengurus harta.
- 3). Menurut A. Brinz dan F.J. Van der Heyden, Pengertian Badan Hukum ialah badan yang mempunyai hak atas kekayaan tertentu yang tidak dimiliki oleh subjek manusia mana pun yang dibentuk untuk tujuan melayani kepentingan tertentu. Adanya tujuan tersebut yang menentukan bahwa harta kekayaan dimaksud sah untuk diorganisasikan menjadi badan hukum.
- 4) Menurut Otto Von Gierke, Pengertian Badan Hukum adalah eksistensi realitas mereka dari konstruksi yuridis seolah-olah sebagai manusia yang sesungguhnya dalam lalu lintas hukum, yang juga mempunyai kehendak atau kemauan sendiri yang dibentuk melalui alat-alat kelengkapannya yaitu pengurus dan anggotanya. Apa yang mereka

putusan dianggap sebagai kemauan badan hukum itu sendiri.

- 5). Menurut Molengraf pada hakikatnya merupakan hak dan kewajiban dari para anggotanya secara bersama-sama, di dalamnya terdapat harta kekayaan bersama yang tidak dapat dibagi-bagi. Setiap anggota tidak hanya menjadi pemilik sebagai pribadi untuk masing-masing bagiannya dalam satu kesatuan yang tidak dapat dibagi-bagi itu, tetapi juga sebagai pemilik bersama untuk keseluruhan harta kekayaan, sehingga setiap pribadi anggota merupakan pemilik harta kekayaan yang terorganisasikan dalam badan hukum tersebut.

Badan hukum hanya dapat melakukan perbuatan melalui perantara orang-orang biasa yang menjadi pengurusnya. Pengurus tersebut bekerja tidak untuk dirinya sendiri, melainkan untuk dan atas nama badan hukum itu. Badan hukum tidak dapat menerima semua jenis hak dan menjalankan semua jenis kewajiban seperti pada manusia biasa. Semua badan hukum memiliki kekayaan, akan tetapi jenis-jenis haknya berbeda satu sama lain. Contohnya, yayasan wakaf tidak boleh dibebani hak milik atas tanah. Karena badan hukum tidak dapat meninggal dunia, maka apabila badan hukum bubur maka kekayaannya tidak dapat diwariskan kepada ahli waris para pengurusnya. Empat unsur-unsur pokok yang harus terdapat dalam badan hukum, yaitu:

1. Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain.

2. Mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum.
4. Ada organisasi kepengurusannya yang bersifat tertatur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya.

Subyek hukum dalam ilmu hukum ada dua, yaitu orang dan badan hukum. Disebut sebagai subyek hukum oleh karena orang dan badan hukum menyanggah hak dan kewajiban hukum. Sebagai subyek hukum, badan hukum juga memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana subyek hukum orang atau individu. Namun, oleh karena bentuk **badan hukum** yang merupakan himpunan dari orang-orang, maka dalam pelaksanaan perbuatan hukum tersebut, suatu badan hukum diwakili oleh pengurusnya. Sebagai konsekuensinya, maka subyek hukum juga dapat dianggap bersalah melakukan perbuatan melawan hukum. Dalam hukum perdata, perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan hukum menjadi tanggung jawab badann hukum tersebut yang dalam pelaksanaannya juga diwakili oleh pengurusnya.

C. Hubungan Hukum

Hubungan antara Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PB PGRI) dan pengurus PGRI di tingkat daerah adalah sebuah hubungan hukum, di mana pembentukan perguruan tinggi di bawah nama PGRI didasarkan pada rekomendasi dan persetujuan dari

pengurus di tingkatan daerah setempat dan kemudian diperkuat dengan persetujuan dari PB PGRI. Kemudian diikuti dengan penunjukan Rektor atau Kepala Sekolah Tinggi. Perguruan tinggi harus lah berbentuk badan hukum dan sebagai badan hukum privat.

Hubungan hukum antara PGRI dengan perguruan tinggi bentukan PGRI dapat dilihat persetujuan terhadap rektor atau kepala sekolah tinggi berdasarkan usulan pengurus PGRI daerah tempatan. Persetujuan retor atau ketua perguruan tinggi kemudian dituangkan dalam bentuk "Surat Keputusan PB PGRI". Persetujuan tersebut diikuti dengan pelantikan rektor atau kepala perguruan tinggi.

Hubungan hukum yang lebih bersifat teknis adalah pemakaian "merek" atau simbol PGRI bagi perguruan tinggi dengan nama PGRI, yang harus disetujui

Pasal 35 ayat (4) Anggaran Dasar PGRI 2013 dinyatakan bahwa "Badan Usaha yang dibentuk oleh PGRI harus tunduk kepada semua peraturan dan keputusan PGRI sebagai induk organisasinya" *juncto* Pasal 15 ayat (2) ART PGRI, bahwa "Pembekuan dilakukan karena pengurus melanggar Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, ketentuan organisasi lainnya, tidak memperlihatkan kehidupan/kegiatan organisasi, dan tidak melaksanakan Kode Etik serta Ikrar Guru Indonesia."

Pemakaian "Merek" PGRI oleh perguruan tinggi di bawah naungan PGRI harus diketahui oleh PB PGRI. Pelanggaran penggunaan merek dikategorikan sebagai pelanggaran pidana sebagaimana diatur dalam aturan berikut ini dalam Pasal 90 *juncto* Pasal 91 *juncto* Pasal 94

UU RI Nomor 15 tahun 2015 tentang Merek, yaitu sebagai berikut:

Pasal 90

Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak menggunakan Merek yang sama pada keseluruhannya dengan Merek terdaftar milik pihak lain untuk barang dan/atau jasa sejenis yang diproduksi dan/atau diperdagangkan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal 91

Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak menggunakan Merek yang sama pada keseluruhannya dengan Merek terdaftar milik pihak lain untuk barang dan/atau jasa sejenis yang diproduksi dan/atau diperdagangkan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal 94

- (1) *Barangsiapa memperdagangkan barang dan/atau jasa yang diketahui atau patut diketahui bahwa barang dan/atau jasa tersebut merupakan hasil pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90, Pasal 91, Pasal 92, dan Pasal 93 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).*
- (2) *Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.*

D. Beberapa Universitas PGRI

Berikut ini beberapa contoh perguruan tinggi PGRI yang relatif baik dan maju dalam pengelolaan pendidikan, yaitu:

1). Universitas Indraprasta PGRI Jakarta

Universitas Indraprasta PGRI atau sering disebut *Unindra* adalah salah satu universitas swasta di Jakarta, kampusnya berada di Tanjung Barat, Jagakarsa, Jakarta Selatan dan didirikan oleh Yayasan Pembinaan Lembaga Pendidikan PGRI.

Unindra merupakan satu-satunya perguruan tinggi di wilayah DKI Jakarta yang berada dibawah naungan organisasi PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia). Unindra secara resmi terbentuk pada tahun 2004 melalui Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia (cq. Dirjen Dikti Depdiknas) nomor 142/D/O/2004 tanggal 6 September 2004, sebagai pengembangan dari STKIP PGRI Jakarta.

2). Universitas PGRI Yogyakarta

Universitas PGRI Yogyakarta merupakan Institusi Pendidikan yang berdiri pada tanggal 05 Maret 1962, dibawah yayasan YPLP UPY, yang merupakan yayasan yang menginduk PGRI secara nasional. Universitas terdiri atas unsur-unsur senat, pimpinan, dosen, tenaga administrasi, pustakawan, teknisi, unsur pelaksana akademik, unsur penunjang, dan unsur-unsur lain yang diperlukan.

Rektor mempunyai tiga pembantu rektor dan rektor sekaligus sebagai ketua senat. Unsur pelaksana akademik terdiri dari fakultas, program studi, lembaga-lembaga, pusat-pusat dan bentuk lain yang dianggap perlu.

UPY mempunyai Program Sarjana (S1) yang terdiri dari empat Fakultas, dan Program Pasca sarjana P-IPS (S2). Program Sarjana (S1), terdiri dari; Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Fakultas Ekonomi, Fakultas Teknik, dan Fakultas Pertanian.

3). Universitas PGRI Palembang

Universitas PGRI sebagai pengembangan dari Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan (STKIP) yang mendapat izin dengan Sk Mendiknas No. 97/D/O/2000 tanggal 9 Juni 2000, berdiri 5 fakultas dan 1 Pascasarjana yaitu:

3.1. Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, S1 (FKIP)

- a)** Jurusan Pendidikan Bahasa dan Seni, dengan program studi;
 - 1. Pendidikan Bahasa dan Sastra Inggris
 - 2. Pendidikan Bahasa dan Sastra Indonesia
- b)** Jurusan Pendidikan MIPA, dengan program studi;
 - 1. Pendidikan Matematika
 - 2. Pendidikan Fisika
- c)** Jurusan Pendidikan IPS, dengan program studi;
 - 1. Pendidikan Sejarah
 - 2. Pendidikan Akuntansi
 - 3. Pendidikan Geografi
- d)** Jurusan Pendidikan Psikologi, dengan program studi;

- 1. Pendidikan Bimbingan Konseling
- 2. PAUD
- e) Jurusan Pendidikan Olahraga, dengan program studi;
 - 1. Pendidikan Olahraga dan Kesehatan
- f) Jurusan Pendidikan Kesenian, dengan program studi;
 - 1. Pendidikan Sendratasik
- 3.2. Fakultas Ekonomi, S1 (FE)**
 - a) Jurusan Ekonomi , dengan program studi;
 - 1. Ekonomi Manajemen
 - 2. Ekonomi Akuntansi
- 3.3. Fakultas Teknik, S1 (FT)**
 - a) Jurusan Teknik, dengan program studi;
 - 1. Teknik Elektro
 - 2. Teknik Kimia
 - 3. Teknik Sip
- 3.4.. Fakultas Matematika Ilmu Pengetahuan Alam, S1 (FMIPA)**
 - a) Jurusan MIPA, dengan program studi;
 - 1. Biologi
 - 2. Fisika
- 3.5. Fakultas Perikanan, (FP)**
 - a) Jurusan Budidaya Perikanan, dengan program studi;
 - 1. Budidaya Perikanan (D.III)

2. Ilmu Perikanan (S1)

3.6. Pascasarjana (S.2)

Program studi;

1. Pendidikan Bahasa Inggris, Gelar M.Pd
2. Pendidikan Bahasa Indonesia, Gelar M.Pd

Selama kurun waktu hampir 26 tahun, dari STKIP PGRI hingga menjadi Universitas PGRI Palembang telah beberapa kali mengalami estafet kepemimpinan.

4). Universitas PGRI Semarang

Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP) PGRI Semarang dan Akademi Teknologi Semarang (ATS) resmi melebur dan menyandang status Universitas berdasar SK Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, tanggal 17 April 2014. Dengan status baru tersebut Universitas PGRI Semarang dengan tambahan 7 Prodi (Program Studi) di bidang teknik untuk Strata satu (S1), 1 prodi pendidikan S1 dan 1 prodi untuk program pasca sarjana.

Prodi tambahan itu seperti Teknik Mesin, Teknik Sipil, Teknik Elektro, Informatika, Teknik Lingkungan, Teknologi Pangan, dan Arsitektur. Untuk S1 Pendidikan terdapat tambahan Prodi Pendidikan Jasmani Kesehatan dan Rekreasi, sedangkan S2 dengan Program Studi tambahan Pendidikan Bahasa dan Sastra Indonesia. Dengan tambahan Program Studi baru ini Universitas PGRI Semarang dengan total 25 Prodi, mulai dari jenjang D3 hingga Pasca Sarjana S2. Untuk S1 terdapat 5 Fakultas, Fakultas Ilmu Pendidikan FIP, Fakultas Pendidikan

Matematika dan IPA FPMIPA, Fakultas Pendidikan Ilmu Pendidikan Sosial FPIPS, Fakultas Pendidikan Bahasa dan Seni FPBS, serta Fakultas Teknik FT.

E. Penutup

Sebagai penutup, saya ingin mengatakan bahwa tidak dapat dilepaskan hubungan hukum antara PB PGRI dan pengurus PGRI daerah dengan perguruan tinggi bentukan PGRI. Pengurus PGRI tetap menjadi Pembina (ataupun sebutan lainnya) bagi perguruan tinggi bentukan PGRI, sementara perguruan tinggi bentukan PGRI tetap harus dalam kerangka berkoordinasi dengan Pengurus PGRI. Hubungan perguruan tinggi dengan Pengurus PGRI tidak dapat diputus dengan menjadikan perguruan tinggi lepas dari PGRI.

(VII)
RUU BHP DAN HAK PARTISIPASI
PENDIDIKAN⁴⁵

Abstrak

RUU BHP dapat ditafsirkan sebagai satu fase awal dari penghapusan partisipasi lembaga pendidikan swasta dalam proses turut mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Indikasi tersebut sebelumnya juga diperlihatkan melalui Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU No.20 tahun 2003 yang tidak mengakui eksistensi Yayasan sebagai badan hukum penyelenggara pendidikan. Faktanya, Yayasan pendidikan berperan aktif dalam upaya mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Dalam upaya mengantisipasi persaingan global, beberapa yayasan penyelenggara pendidikan tinggi telah menjalin kerjasama dalam bentuk sistem program dengan universitas luar negeri. Bahkan ada yang mengadakan program mendatangkan dosen-dosen tamu dari universitas luar negeri. Beberapa universitas swasta nasional terkemuka mengadakan program riset bersama. Pengiriman dosen-dosen untuk menempuh program pascasarjana S2 dan S3 di universitas luar negeri. Singkat kata, upaya memajukan pendidikan telah dilakukan oleh yayasan penyelenggara pendidikan swasta.

⁴⁵ Makalah dipersiapkan untuk Diskusi Panel tentang RUU BHP, Jakarta, 7 Mei 2007

A. Pengantar

Bagi kalangan penyelenggara pendidikan swasta kehadiran Pasal 53 ayat (1) UU No.20 Tahun 2003 seolah menjadi penutup sejarah partisipasi masyarakat dalam turut mencerdaskan bangsa melalui kegiatan pendidikan. Kecemasan tersebut menjadi lebih kuat lagi ketika Pemerintah menggodok Rancangan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan (RUU BHP), yang secara substansial tidak member peluang partisipasi badan hukum yayasan sebagai penyelenggara pendidikan formal. Sementara itu, Tim Pembentuk RUU BHP secara terus menerus menyatakan bahwa yayasan tetap dapat menjadi penyelenggara pendidikan formal.

RUU BHP dapat ditafsirkan sebagai satu fase awal dari penghapusan partisipasi lembaga pendidikan swasta dalam proses turut mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Indikasi tersebut sebelumnya juga diperlihatkan melalui Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU No.20 tahun 2003 yang tidak mengakui eksistensi Yayasan sebagai badan hukum penyelenggara pendidikan. Kecemasan ini sebenarnya telah dicoba dibantah melalui berbagai pernyataan dari jajaran Departemen Pendidikan Nasional (Diknas) dan beberapa arsitektur RUU BHP, yang antara lain diperlihatkan melalui artikel Johannes Gunawan di harian ini (29/01/2007).

B. Hilangnya Hak Partisipasi

Kecemasan hilangnya hak hidup badan hukum yayasan untuk turut serta mencerdaskan bangsa melalui

kegiatan penyelenggaraan pendidikan formal sebagai akibat dari pengaturan dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 itulah yang mendorong Asosiasi Badan Penyelenggara Tinggi Swasta Indonesia (Asosiasi BPPTSI) untuk memohon Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan Pasal 53 ayat (1) UU No.20 Tahun 2003 bertentangan andengan UUD 1945.

Melalui tulisan di Harian Kompas tersebut dan juga dihadapan sidang MAhkamah Konstitusi beberapa waktu lalu, Gunawan menyatakan RUU BHP tetap akan memberikan kesempatan kepada Yayasan untuk menyelenggarakan pendidikan. Karena hanya sebagai salah seorang penyusun, maka janji Gunawan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum apapun. Janji kelangsungan Yayasan sebagai penyelenggara pendidikan juga pernah diungkapkan jajaran Diknas di hadapan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Namun, dalam kesempatan yang sama perwakilan DPR dalam siding itu justru memperlihatkan betapa jaminan Pemerintah itu tidak bias dipegang, karena RUU Sisdiknas yang ketikadisahkan DPR Pasal 53 ayat (1) hanya memuat “badan hokum pendidikan” (b,h,p dalam huruf kecil) telah berubah menjadi “Badan Hukum Pendidikan” (B,H,P dalam huruf besar) pada saat perjalanan penomeran di SETNEG , yang dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU No.20 tahun 2003.

Kecemasan atas masa depan penyelenggara pedidikan swasta itulah yang mendorong Asosiasi Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta Indonesia (ABPPTSI) dan sejumlah Yayasan Pendidikan mengajukan permohonan pengujian Pasal 53 ayat (1) UU

No.20 Tahun 2003 terhadap UUD 1945 di hadapan Mahkamah Konstitusi. Kecemasan tersebut bukan tanpa alasan, karena untuk menjelaskan istilah badan hokum pendidikan merujuk pada Badan Hukum Milik Negara (BHMN), bukan Yayasan dan/atau Wakaf sebagai contoh dari penyelenggara pendidikan yang telah lama berkecimpung dan memiliki sejarah panjang keberhasilan dibandingkan dengan BHMN sebagai pendaatang baru dalam penyelenggara pendidikan.

Seandainya Pemerintah dan DPR tetap mensahkan RUU BHP tanpa memberi tempat yang pasti Yayasan sebagai penyelenggara pendidikan, maka sulit dihindarkan munculnya beragam masalah dimasa mendatang. Partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan yang dilakukan antara lain, melalui Yayasan terdapat sekitar dua ribu enam ratus Yaysan. Para pendiri Yayasan secara langsung telah merintis, membangun, mengembangkan dan menyelenggarakan pendidikan dasar, menengah dan Perguruan Tinggi. Bahkan jauh sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, Yayasan pendidikan sudah berkiprah hmencerdaskan kehidupan bangsa.

Ancaman kelangsungan hak hidup Yayasan itu juga disebabkan oleh tidak adanya jaminan dari pembentuk UU (Pemerintah dan DPR), yaitu bahwa eksistensi Yayasan sebagai penyelenggara pendidikan akan tetap berlangsung. Padahal Yayasan adalah badan hukum yang telah diatur oleh UU No.16 Tahun 2001 tentang Yayasan jo UU No.28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU NO.16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.

Dengan demikian jelas bahwa hak hidup Yayasan tidak dapat dihilangkan begitu saja.

Persoalan yang sangat rumit akan muncul seandainya Yayasan tidak dapat lagi secara langsung menyelenggarakan pendidikan, karena dengan demikian Yayasan harus bubar karena tidak ada lagi kegiatan dan sebagai konsekuensinya kekayaan Yayasan harus diserahkan kepada badan hukum sejenis kegiatannya. Hal itu tidak mungkin dilakukan, karena tidak ada lagi badan hukum Yayasan yang menyelenggarakan pendidikan. Lebih dari itu, tidak sedikit kekayaan Yayasan dipinjamkan dari komunitas gereja atau badan wakaf, yang berarti tidak mungkin Yayasan harus menyerahkan asset pinjaman itu kepada BHP.

C. Penutup

Sebagai penutup tulisan ini, jika seandainya Pemerintah ingin meningkatkan mutu pendidikan swasta, maka tidak perlu membentuk BHP, yang belum tentu dapat membuat catatan prestasi sebagaimana telah diperlihatkan oleh Yayasan penyelenggara pendidikan. Rakyat sudah jenuh dengan eksperimentasi kebijakan pendidikan, yang pernah diperlihatkan melalui penggantian nama "SMA" (Sekolah Menengah Atas) dengan "SMU (Sekolah Menengah Umum) yang terbukti kemudian tidak memberikan kontribusi peningkatan mutu dan kesejahteraan guru, atau misalnya penambahan masa belajar pendidikan formal 6 bulan yang juga memperlihatkan kemubajiran belaka.

Jika Pemerintah memang tetap menghendaki yayasan sebagai salah satu badan hukum yang

menyelenggarakan pendidikan, maka draft RUU BHP harus mengakomodasi eksistensi yayasan seperti sekarang dalam kerangka penyelenggara pendidikan formal. Hubungan yayasan dengan penyelenggara kegiatan akademi harus dipertahankan seperti sekarang. Dan sikap pemerintah tersebut harus jelas tertuang dalam RUU BHP, bukan sekedar janji seolah memberikan tempat bagi yayasan untuk turut serta menyelenggarakan pendidikan tetapi tidak dalam format sepertisekarang.

Seandainya Pemerintah menginginkan pendidikan maju dengan semangat persaingan global sebagaimana sering dikatakan sebagai latar belakang kehadiran RUU BHP, maka sesungguhnya beberapa yayasan penyelenggara pendidikan tinggi telah menjalin kerjasama dalam bentuk sistem program dengan universitas luar negeri. Bahkan ada yang mengadakan program mendatangkan dosen-dosen tamu dari universitas luar negeri. Beberapa universitas swasta nasional terkemuka mengadakan program riset bersama. Pengiriman dosen-dosen untuk menempuh program pascasarjana S2 dan S3 di universitas luar negeri. Singkat kata, upaya memajukan pendidikan telah dilakukan oleh yayasan penyelenggara pendidikan swasta. Lalu, pertanyannya: apa yang sebenarnya dikehendaki oleh RUU BHP.

(VIII)
**EKSISTENSI YAYASAN PENYELENGGARA
PENDIDIKAN DALAM BAYANG-BAYANG RUU
BHP? (PENGANTAR DISKUSI)⁴⁶**

Abstrak

Sejarah mencatat, sejak puluhan dan bahkan ratusan tahun jauh sebelum kemerdekaan RI, usaha mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan telah dilaksanakan oleh Yayasan (swasta) melalui ragam cara dan pendekatan. Munculnya RUU BHP yang mengharuskan yayasan membubarkan diri mendapat penolakan secara luas dari masyarakat. Untuk merespon penolakan dan keresahan tersebut, maka perlu dipertimbangkan bahwa Pemerintah dan DPR untuk tidak mematikan hak hidup yayasan penyelenggara pendidikan formal. Pembuat UU tidak hanya sekedar menggunakan kewenangannya untuk membuat undang-undang saja, tetapi dalam mengatur substansi undang-undang harus mempertimbangkan hak warga Negara. Potensi bangsa untuk memajukan pendidikan mempunyai dasar konstitusional yaitu Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Potensi tersebut perlu dikembangkan karena ternyata negara mempunyai sumber daya yang terbatas untuk menyelenggarakan tugas mencerdaskan kehidupan bangsa.

⁴⁶ Makalah dibuat dan dipresentasiakan Dr. Andi M. Asrun, SH MH sebagai Bahan diskusi Asosiasi BP PTSI di Jakarta tanggal 21 April 2007

A. Latar Belakang Pemikiran

Sikap dogmatisme dan konservatisme telah mendorong Mahkamah Konstitusi dalam sidang tanggal 22 Februari 2007 untuk memutuskan menyatakan tidak dapat diterima permohonan pengujian Pasal 53 ayat (1) UU No.20 tahun 2003 terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh Asosiasi BPPTSI dan sejumlah yayasan penyelenggara pendidikan tinggi. Mahkamah Konstitusi berpendapat belum terdapat kerugian kongkrit yang ditimbulkan bagi para pemohon terhadap berlakunya Pasal 53 ayat (1) UU No.20 Tahun 2003. Namun demikian, Sembilan orang hakim konstitusi memberikan pertimbangan hukum yang memperingatkan Pemerintah dan DPR untuk tidak mematikan hak hidup yayasan penyelenggara pendidikan formal.

Beberapa petikan pertimbangan Mahkamah Konstitusi yang harus menjadi perhatian dalam penggodakan RUU BHP nantinya, misalnya, yaitu:

1. Pembuat UU tidak cukup hanya mendasarkan atas kewenangannya untuk membuat undang-undang saja, tetapi dalam mengatur substansi undang-undang harus mempertimbangkan hak warga negara;
2. Potensi-potensi bangsa untuk memajukan pendidikan mempunyai dasar konstitusional, yaitu sebagai wadah aktualisasi kebebasan berserikat [Pasal 28E ayat (3) UUD 1945].... Potensi

tersebut perlu untuk dikembangkan karena ternyata negara mempunyai sumber daya dan daya yang sangat terbatas untuk menyelenggarakan tugas mencerdaskan kehidupan bangsa, sehingga terhadap potensi tersebut negara justru membuka ruang yang lebih luas;

3. Cara atau ragam yang dipilih warga Negara untuk memperjuangkan haknya secara kolektif dalam membangun masyarakat dan bangsa termasuk didalamnya untuk memajukan dirinya baik secara sendiri-sendiri maupun kolektif dalam bidang pendidikan merupakan kekayaan potensi yang nasional, yang didalamnya juga terdapat kelemahan yang ditimbulkan;
4. Draft RUU BHP yang dipersiapkan dan disosialisasikan oleh Pemerintah, yang dalam keterangan DPR dikatakan telah menimbulkan keresahan masyarakat luas dikalangan yayasan penyelenggara pendidikan, maka perlu dipertimbangkan kembali dengan seksama oleh Pemerintah;
5. Aspek aspirasi masyarakat harus mendapat perhatian didalam pembentukan undang-undang mengenai badan hukum pendidikan, agar tidak menimbulkan kekacauan dan permasalahan baru dalam dunia pendidikan di Indonesia.

B. Beberapa Masalah Fundamental

Asosiasi BPPTSI bersama YPLP-PGRI dan Komdik PGI telah memetakan beberapa persoalan mendasar terhadap keberadaan RUU BHP.⁴⁷ Mereka secara tegas menolak RUU BHP yang telah disampaikan Pemerintah kepada DPR sebagaimana, dimana Presiden R.I. mengeluarkan surat Presdiden No.R-14/Pres/03/2007 tertanggal 21 Maret 2007 yang menugaskan Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU BHP bersama DPR. Penolakan tersebut disebabkan karena substansi RUU BHP;⁴⁸

- 1) Melanggar hak sejarah yayasan
- 2) Melanggar hak asasi yayasan yang dijaminoleh UUD 1945
- 3) Tidak sesuai dengan amanat UU No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- 4) Sangat etatis
- 5) Sangat berpotensi menurunkan mutu Pendidikan
- 6) Memuat sejumlah kekacauan hukum
- 7) Membahayakan proses pencerdasan kehidupan bangsa

⁴⁷ Asosiasi Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta Indonesia< Konsep Sikap dan Strategi Asosiasi Badan Penyelenggara Perguruan Tinggi Swasta Indonesia (Asosiasi BP PTSI), Yayasan Pembina Lembaga Pendidikan Persatuan Guru Republik Indonesia (YPLP-PGRI), Komisi Pendidikan Konferensi Wali gereja Indonesia (Komdik KWI) terhadap Rancangan Undang-undang Badan Hukum Pendidikan (RUU BHP), tidak diterbitkan, Jakarta, 2007.

⁴⁸ Ibid

Ad.1. Melanggar hak sejarah yayasan

Bahwa jauh sebelum kemerdekaan RI, usaha mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan telah dilaksanakan oleh Yayasan (swasta). Pengertian Yayasan disini termasuk yayasan, nazhir (badan penerima wakaf), perkumpulan dan badan sosial lain yang menyelenggarakan pendidikan. Oleh karena itu, makna nasional dalam kata-kata Sistem Pendidikan Nasional sangat terkait dengan terdapatnya potensi-potensi bangsa yang telah terbukti, sejak puluhan dan bahkan ratusan tahun, mempunyai andil besar dalam meajukan pendidikan bangsa dengan melalui berbagai ragam cara.

RUU BHP mengatur dalam pasal 40 bahwa untuk dapat menyelenggarakan pendidikan tinggi, Yayasan harus membubarkan diri dan mengubah diri menjadi BHP, atau membentuk BHP. Ketentuan itu jelas melanggar hak sejarah yayasan, yang telah memiliki selama puluhan tahun bahkan ratusan tahun, untuk dapat menyelenggarakan pendidikan secara langsung.

Ad.2. Melanggar hak asasi Yayasan yang dijamin UUD 1945

Hak sejarah Yayasan sebagaimana dijamin oleh UUD 1945, yaitu menyelenggarakan pendidikan secara langsung, yang sesungguhnya merupakan hak assasi Yayasan, mempunyai landasan konstitusional. Landasan konstitusional yang dimaksud adalah hak wadah aktualisasi kebebasan untuk berserikat (pasal 28E ayat 3 UUD 1945), kebebasan untuk memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan Negara (pasal 28C ayat 2 UUD

1945), dan kebebasan untuk memilih pendidikan dan pengajaran (pasal 28 E ayat 1 UUD 1945). Dalam pelaksanaan pasal 31 UUD 1945, hak asasi Yayasan tersebut harus dilindungi, karena menyangkut hak warga Negara yang dijamin UUD 1945.

RUU BHP pasal 40 telah menghilangkan hak asasi Yayasan untuk menyelenggarakan pendidikan secara langsung. Penjelasan pasal 40 yang menyatakan bahwa “ketiga pilihan cara penyesuaian BHP tersebut merupakan penghargaan dan penghormatan pada sejarah, ciri khas, serta jasa para pelopor pendidikan formal, terutama yang diselenggarakan oleh masyarakat” adalah tidak benar dan menyesatkan. Jelas bahwa ketentuan pasal 40 ayat (1) huruf b mengharuskan Yayasan membentuk BHP sehingga tidak dapat menyelenggarakan pendidikan secara langsung. Hak asasi Yayasan adalah menyelenggarakan pendidikan secara langsung. Pasal tersebut jelas tidak menghormati, tetapi merampas hak pelopor pendidikan formal.

Ad.3. Tidak sesuai dengan UU No.20 Tahun 2003

Ayat 1 sampai dengan ayat 4 pasal 53 UU No.20 Tahun 2003 mencantumkan “badan hukum pendidikan” dalam huruf kecil dan penjelasan pasal 53 mencantumkan keterangan sebagai berikut: Badan hukum pendidikan dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi penyelenggara dan/atau satuan pendidikan, antara lain berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN)”

Dengan demikian BHMN adalah salah satu bentuk atau jenis badan hukum pendidikan, dan tentunya ada jenis-jenis yang lain lagi. Seharusnya badan hukum

pendidikan bukan hanya satu jenis . tetapi lebih dari satu jenis. Hal ini sesuai dengan penjelasan wakil Ketua Komisi X DPR-RI dalam sidang Mahkamah Konstitusi, yaitu bahwa badan hukum pendidikan (huruf kecil) adalah kata jenerik. Dalam bahasa Indonesia, kata jenerik dimaksud adalah kata benda jenis, bukan kata benda mati.

RUU BHP adalah derivasi dari dan lahir karena diamanatkan oleh UU No.20 Tahun 2003, Namun RUU BHP mencantumkan istilah “Badan Hukum Pendidikan” dalam huruf besar, yang merupakan kata benda nama diri, yang satu-satunya jenis badan hukum pendidikan yang diakui oleh undang-undang. Dengan demikian, RUU BHP tidak sesuai dengan amanat UU No.20 Tahun 2003 sebagai undang-undang induknya.

Ad.4. Sangat etatis

RUU BHP mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan dengan sangat terinci dan memaksa penggunaan satu jenis badan hukum dan satu jenis tata kelola untuk perguruan tinggi sehingga tidak memberikan peluang besar pada penyelenggara pendidikan untuk mengembangkan diri sendiri sesuai tradisi, tantangan dan best practice. Oleh karena itu, hal ini bertentangan dengan maksud pemerintah untuk memberikan otonomi pada penyelenggaraan pendidikan. RUU BHP seharusnya mengatur hal-hal dan prinsip-prinsip yang pokok saja dan tidak menjangkau hal-hal teknis.

Ad.5. Sangat berpotensi menurunkan mutu pendidikan

Materi RUU BHP memuat ketentuan antara lain: a) hanya ada satu bentuk badan hukum pendidikan (keseragaman) untuk pendidikan tinggi, yaitu Badan hukum Pendidikan [lihat pasal 2 ayat {1}; b) hanya ada satu bentuk tata kelola (keseragaman) [lihat pasal 8 ayat 1]. Dengan perkataan lain, kalau selama ini ada keberagaman, maka RUU BHP memaksa keseragaman dalam bentuk badan hukum dan struktur tata kelola.

Langkah tersebut dipandang dari segi manapun merupakan suatu kemunduran besar. Penjelasan ahli dalam sidang Mahkamah Konstitusi - yang memeriksa permohonan pengujian Pasal 53 ayat (1) UU No.20 Tahun 2003 terhadap UUD 1945, Perkara No Perkara 021/PUU-IV/2006 - mengungkapkan hasil studi banding tentang tata cara penyelenggaraan dan pengelolaan di lima negara (Amerika Serikat, Australia, Cina, Inggris dan Jepang) yang banyak memiliki universitas unggul tingkat dunia. Hasil studi tersebut memperlihatkan keberagaman jenis badan hukum dan struktur tata kelola disetiap negara tersebut. Dengan demikian, sistem yang mempunyai acuan yang jelas dan telah teruji adalah keberagaman dalam jenis badan hukum dan struktur tata kelola. Acuan pada *best practice* ini menjanjikan suatu peningkatan mutu, dan sebaliknya penyeragaman sangat berpotensi merugikan dan menurunkan mutu pendidikan. Disamping itu, penyeragaman tidak sesuai dengan hakekat keberagaman masyarakat Indonesia. Dengan perkataan lain, pendekatan keberagaman tidak mempunyai legitimasi sosiokultural.

Ad.6. Memuat sejumlah kekacauan hukum

RUU BHP memuat sejumlah kerancuan dan kekacauan dalam logika hukum dan perbenturan dengan undang-undang lain, antara lain, yaitu:

a. Masalah nirlaba

Pengertian nirlaba dalam RUU BHP seperti penjelasan pasal 3 ayat (4) huruf a adalah dipergunakan untuk BHP yang didirikan oleh Pemerintah, oleh badan hukum nirlaba dan oleh badan usaha, tidak konsisten, diskriminatif dan saling bertentangan sehingga merancukan makna nirlaba itu sendiri.

b. Masalah pembubaran yayasan

Yayasan yang memilih alternatif sebagaimana dicantumkan dalam pasal 40 ayat (1) huruf a dan c RUU BHP, maka harus membubarkan diri. Alasan pembubaran diri ini tidak dimungkinkan oleh ketentuan pasal 62 UU No.16 Tahun 2001 jo UU No.28 Tahun 2004 tentang Yayasan, sehingga akan menimbulkan kerancuan dan sengketa hukum yang besar.

c. Masalah penyerahan

RUU BHP pasal 21 mengatur mengenai pemisahan dan pengalihan kekayaan pendiri kepada BHP. Dalam hal pendiri adalah Yayasan, maka pemisahan dan pengalihan kekayaan ini tidak dimungkinkan karena alasan tersebut tidak mencantumkan dalam persyaratan penyerahan kekayaan Yayasan sebagaimana diatur dalam pasal 68 UU No. 16 Tahun 2001 jo UU No.28 Tahun 2004 tentang Yayasan. Dalam hal pendiri adalah nazhir, maka pengalihan kekayaan tersebut juga tidak dimungkinkan

karena ketentuan pasal 40 UU No.41 Tahun 2004 tentang Wakaf, maka segala pengalihan harta benda wakaf tidak dimungkinkan.

Ad.7. Membahayakan proses pencerdasan bangsa

Pemaksaan keseragaman merupakan etatisme berlebihan. Hal ini jelas akan membahayakan proses pendidikan dan pencerdasan kehidupan bangsa. Kelompok yang akan paling dirugikan adalah peserta didik, orang tua peserta didik, dunia industri dan usaha serta masyarakat umum pemakai hasil pendidikan. Oleh karena itu, taruhannya sangat besar, sehingga pengaturan mengenai penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan harus dilakukan dengan pendekatan yang bijaksana, mengacu pada *best practice*, dan mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh masukan dari pihak-pihak yang sudah berpengalaman dalam bidang pendidikan. Dengan demikian pendekatan kekuasaan sangat tidak sesuai dengan tuntutan kebutuhan peningkatan mutu pendidikan.

C. Strategi Baru

Menantikan kelahiran UU BHP seolah sebuah penantian penghentian perjalanan panjang tiada ujung. Kelahiran UU BHP dapat digambarkan sebagai suatu kelahiran yang tidak diidam-idamkan, karena sejak masih dalam bentuk rancangan undang-undang telah mendorong munculnya sikap anti dan kontra terhadap RUU BHP. Sikap demikian memang tidak salah, karena segenap upaya memperbaiki dan memberi usulan perbaikan terutama terkait dengan masa depan yayasannya

penyelenggara pendidikan tidak mendapat porsi di hati pembuat undang-undang. Peran yayasan untuk turut mencerdaskan bangsa melalui penyelenggaraan pendidikan hendak dihapus melalui pembuatan UU BHP.

Sesungguhnya, peran yayasan dalam pelaksanaan pendidikan formal sesungguhnya telah ada jauh sebelum proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Peran yayasan dalam menyelenggarakan pendidikan juga merupakan manifestasi dari prinsip memajukan secara kolektif kepentingan bangsa dalam bidang pendidikan. Seolah dilupakan kelahiran sejumlah tokoh pergerakan sebagai hasil pendidikan dari sekolah-sekolah yang dikelola oleh yayasan. Sampai hari ini pun, yayasan tetap memiliki kontribusi penting bagi pengembangan sumber daya manusia melalui jalur pendidikan formal. Partisipasi yayasan dalam penyelenggaraan pendidikan juga sesungguhnya merupakan upaya untuk mengurangi beban pemerintah dalam mengemban amanat Pembukaan UUD 1945 “untuk mencerdaskan bangsa.”

Pergulatan panjang menanti UU BHP diperkirakan akan semakin intens dalam dua bulan kedepan, karena menurut cerita Pemerintah akan memajukan RUU BHP sekitar bulan Mei 2007. Kita tunggu saja. Terpenting yang harus dipersiapkan adalah strategi baru untuk menghadapi pembahasan RUU BHP di DPR, yaitu sekitar upaya menyusun argumen dan pilihan alternatif substansi ketentuan dalam RUU BHP yang dianggap merugikan yayasan dan akan mematikan hak hidup yayasan dalam penyelenggaraan pendidikan.

Sanggahan terpenting terhadap materi RUU BHP adalah bukan logika yang tepat bahwa untuk memajukan pendidikan maka yayasan harus dieleminasikan dalam kegiatan penyelenggaraan pendidikan. Sanggahan tersebut dapat didukung dengan catatan-catatan studi banding yang telah dilakukan terhadap bentuk-bentuk badan hukum penyelenggara pendidikan di sejumlah negara.

Sanggahan kedua adalah menjelaskan lagi tentang beberapa kendala yang diperkirakan akan muncul bila penyelenggara pendidikan tidak lagi melibatkan yayasan, sehingga yayasan penyelenggara pendidikan harus bubar, tetapi hanya memberi tempat pada apa yang disebut “Badan Hukum Pendidikan (BHP)”, yang antara lain:

1. Muncul kesulitan penyelesaian peralihan statuta yayasan ke BHP dalam bentuk akta notarial;
2. Muncul kesulitan pengalihan ataupun penyelesaian asset yayasan penyelenggara pendidikan (apakah bisa dialihkan kepada BHP?);
3. Apakah hanya akan menjadi tradisi bahwa perubahan kebijakan pendidikan yang sifatnya tidak mendasar, atau hanya dalam kerangka formal-institusional hanya akan melahirkan produk yang sesungguhnya tidak sangat penting dan tidak mendongkrak mutu pendidikan? (seperti pergantian nama SMA menjadi SMU, STM atau SMKK menjadi SMK?).

(IX)
PUTUSAN NOMOR 026/PUU-IV/2006
PENGUJIAN UU NOMOR 18 TAHUN 2006 TENTANG
APBN TAHUN ANGGARAN 2007⁴⁹

Abstrak

Bahwa anggaran pendidikan dari tahun ke tahun sejak APBN TA 2004 hingga APBN TA 2007 belum pernah mencapai angka persentase minimal 20%. Hal itu karena menurut Mahkamah, Pemerintah dan DPR belum melakukan upaya yang optimal untuk meningkatkan anggaran pendidikan agar amanat konstitusi dapat terpenuhi. Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 bersifat imperatif, maka Mahkamah perlu mengingatkan agar anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBN harus diprioritaskan dan diwujudkan dengan sungguh-sungguh, agar jangan sampai Mahkamah menyatakan keseluruhan UU APBN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat yang disebabkan oleh adanya bagian dari UU APBN, yaitu mengenai anggaran pendidikan, yang bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah memutuskan Mengabulkan permohonan para Pemohon seluruhnya dan Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi, bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

⁴⁹ Putusan yang dimuat dalam buku ini merupakan resume bukan putusan lengkap. Jika ada kesalahan tafsir dalam memotong isi atau bagian putusan maka yang benar adalah putusan aslinya.

Pemohon

1. Pengurus Besar PGRI, yang dalam hal ini diwakili oleh Ketua Umum Prof. DR. H. Mohamad Surya dan Ketua PB PGRI;
2. Santi Suprihatin, Warga Negara Indonesia, pekerjaan ibu rumah tangga;
3. Abdul Rosid, Warga Negara Indonesia, pekerjaan Guru Ngaji;
4. Sumarni, Warga Negara Indonesia, pekerjaan ibu rumah tangga,;
5. Zulkifli, Warga Negara Indonesia, pekerjaan swasta,;

Kuasa Hukum Pemohon

1. Dr. A. Muhammad Asrun, S.H.,M.H.
2. Abdul Ficar Hadjar, S.H.,M.H.
3. Mohammad Yusuf, SH

DUDUK PERKARA

.... Pemohon menyadari dan memahami bahwa Pemerintah wajib membiayai kegiatan pendidikan di berbagai Departemen, baik Departemen Pertahanan, Kepolisian R.I., Depkumham, BPN, Departemen Kesehatan, Departemen Perindustrian, Departemen ESDM, Depbudpar, Departemen Kelautan, Departemen Kehutanan, Departemen Pertanian, Departemen Dalam Negeri, LEMHANAS, LAN dan Depkeu dan Kementerian/LPND lainnya. Tetapi kegiatan “kependidikan” yang dilaksanakan di departemen dan lembaga pemerintahan tersebut bukanlah “pendidikan” seperti dimaksud dalam pengertian pendidikan dalam

Pasal 1 Ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003, yang tertulis sebagai berikut:

“Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana dan proses pembelajaran agar peserta didik, secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spritual, keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.”

Makna dari ketentuan tersebut adalah hakikatnya memandang pendidikan sebagai proses untuk membantu anak dan generasi muda untuk menjadi manusia dewasa yang cerdas, berkarakter, bermoral, berilmu dan bertaqwa dan menguasai keterampilan vokasional/profesional. Berangkat dari pemahaman ini tepatlah kalau UU No. 20 Tahun 2003 menafsirkan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 sebagaimana dimuat dalam Pasal 49 Ayat (1) yang tertulis:

“Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapat dan Belanja Daerah (APBD).”

Dikeluarkannya dana untuk pendidikan kedinasan dari kategori sektor pendidikan sangatlah tepat, karena kegiatan tersebut merupakan bagian dari sektor Administrasi Penyelenggaraan Negara, Pertahanan Negara, Kesehatan dan pembangunan Infrastruktur Dasar, yang kesemuanya merupakan tanggung jawab Pemerintah untuk membiayainya; seperti kewajiban Pemerintah untuk membiayai pendidikan dasar yang

wajib bagi setiap warga negara. Namun, alokasi anggaran untuk pendidikan kedinasan tersebut tidak termasuk ke dalam kategori alokasi anggaran pendidikan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 49 Ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003.

Sesungguhnya pemahaman tentang anggaran pendidikan sebagaimana digariskan dalam Pasal 49 Ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 sudah merupakan pemahaman internasional di dunia pendidikan dan studi pembangunan ekonomi pembangunan, yang juga dipergunakan oleh badan-badan internasional seperti UNESCO, UNDP dan Bank Dunia.

Menurut *Human Development Report* UNDP Tahun 2005, posisi Indonesia berada pada ranking ke 110 dari 177 negara yang dinilai. Pengeluaran Indonesia untuk sektor pendidikan pada tahun 1990 adalah 1% dari GDP dan pada 2002 naik 1,2%. Sedangkan menurut laporan tersebut pada tahun 2002, pengeluaran negara untuk pendidikan hanya 9% dari APBN.

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penilaian bahwa dana yang disediakan pemerintah untuk pendidikan jauh dari kebutuhan yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab konstitusional pemerintah menyelenggarakan pendidikan nasional sesuai dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (5) UUD 1945, terbukti. 1,2%. Sedangkan menurut laporan tersebut pada tahun 2002, pengeluaran negara untuk pendidikan hanya 9% dari APBN.

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penilaian bahwa dana yang disediakan

pemerintah untuk pendidikan jauh dari kebutuhan yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab konstitusional pemerintah menyelenggarakan pendidikan nasional sesuai dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (5) UUD 1945, **terbukti**.

Berdasarkan seluruh uraian dan alasan-alasan yang sudah berdasarkan hukum dan didukung oleh alat-alat bukti tersebut di atas, para Pemohon memohon kiranya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berkenan *memutuskan* :

Dalam pokok perkara :

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2007 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2006, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4662) sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2007 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2006, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4662) sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Penjelasan Pemerintah Atas Permohonan Pengujian UU No. 18 Tahun 2006 Tentang APBN Tahun Anggaran 2007

.... Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2007 diarahkan untuk melaksanakan amanat konstitusi untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat, dan mendapat pendidikan yang layak.

Disamping itu, keseimbangan pembangunan termasuk di dalamnya penganggaran perlu tetap harus dijaga agar dapat mencapai prioritas-prioritas perbaikan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dan pelaksanaan tugas kenegaraan yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Namun mengingat amanat konstitusi yang juga mengharuskan Pemerintah memperhatikan berbagai bidang lainnya secara keseluruhan, dalam tahun 2007 anggaran pendidikan diperkirakan mencapai sekitar 11,8 (sebelas koma delapan) persen dari Anggaran Pendapatan Belanja Nasional (APBN).

Perhitungan anggaran pendidikan sebagai prosentase terhadap APBN tersebut adalah nilai perbandingan

(dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara (tidak termasuk gaji pendidikan dan anggaran pendidikan kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara (tidak termasuk keseluruhan gaji).

Definisi anggaran pendidikan yang dipakai dalam tahun 2007 tersebut tetap konsisten dengan amanat dalam Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Selain itu, pengalokasian anggaran pendidikan juga harus sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah menetapkan fungsi pendidikan (beserta anggarannya) dilimpahkan ke daerah, serta Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang mendukung perbaikan kesejahteraan para pendidik.

Berdasarkan perhitungan anggaran pendidikan sebagai prosentase terhadap APBN adalah nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara (tidak termasuk gaji pendidikan dan anggaran pendidikan kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara (tidak termasuk keseluruhan gaji), maka didapatkan presentase sekitar 11,8 (sebelas koma delapan) persen.

Atas dasar uraian tersebut di atas, Pemerintah berpendapat bahwa keberatan **para Pemohon** terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 secara substantif justru akan merugikan hak konstitusional warga negara pada umumnya karena:

- apabila Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka pemerintah tidak memiliki landasan hukum untuk melakukan pembiayaan kegiatan pemerintahan pada umumnya termasuk bidang pendidikan, dan hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum (*unrechtszekerheid*) dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan.
- Jika Pemerintah harus melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun sebelumnya yakni Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 maka anggaran fungsi pendidikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 secara nominal maupun prosentase justru lebih kecil dari tahun 2007.
- Juga seperti diketahui bahwa permohonan pengujian undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara telah diajukan sebanyak 3 (tiga) kali termasuk permohonan Pemohon yang sekarang dalam proses persidangan di Mahkamah Konstitusi (*vide* permohonan dengan registrasi Nomor 012/PUU-III/2005, 026/PUU-III/2005 dan 026/PUU-IV/2006), dan dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi yang tentunya wajib dihormati dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), utamanya yang berkaitan dengan anggaran pendidikan.

Berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah berpendapat bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tidak bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

Dikarenakan terdapat berbagai macam interpretasi dalam penghitungan presentase anggaran pendidikan dalam UUD 1945 dengan UU Sisdiknas, bersama ini perkenankan kami menyampaikan alternatif-alternatif dalam penghitungan rasio anggaran pendidikan.

TABEL
ALTERNATIF RASIO ANGGARAN PENDIDIKAN

		(dalam persen)		
		2005	2006	2007
1.	Anggaran Fungsi Pendidikan / Belanja Negara	5.9	6.8	7.1
2.	Anggaran Fungsi Pendidikan / Belanja Pemerintah Pusat	8.1	10.3	10.7
3.	Anggaran Fungsi Pendidikan / Belanja K&L (Kementerian dan Lembaga)	21.1	21.6	21.0
4.	Anggaran pendidikan pada semua K&L / Belanja Negara	6.6	7.8	7.8
5.	Anggaran pendidikan pada semua K&L / Belanja Pemerintah Pusat	9.0	11.8	11.8
6.	Anggaran pendidikan pada semua K&L / Belanja K&L	23.5	24.8	23.0

7.	Anggaran fungsi pendidikan + anggaran pendidikan dalam Dana Perimbangan / Belanja Negara	13.5	18.4	18.4
8.	Anggaran pendidikan pada semua K&L + anggaran pendidikan dalam Dana Perimbangan / Belanja Negara	14.1	19.4	19.1
9.	Anggaran yang terkait dengan pendidikan pada semua Kementerian/Lem-baga dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedi-nasan/ Anggaran yang terkait dengan pendidikan pada semua Kementerian / Lembaga	81.8	82.6	84.4
10.	Anggaran Pendidikan pada Dep.Diknas dan Depag dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan / Belanja pemerintah Pusat	7.0	9.1	9.5
11.	Anggaran Pendidikan pada Dep.Diknas dan Depag dikurangi gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan / Belanja Kementerian & Lembaga	18.3	19.0	18.7

Berdasarkan alternatif rasio 1 sampai dengan 11, maka menurut Pemerintah rasio anggaran ke 8 (delapan) yang kami nilai paling sesuai dengan definisi anggaran pendidikan dalam Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Rasio anggaran pendidikan tersebut merupakan rasio anggaran pendidikan dari pendekatan yang lebih luas, yaitu keseluruhan anggaran belanja negara karena juga memperhitungkan dana APBN untuk pendidikan yang

diberikan ke daerah melalui Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

Perhitungan rasio anggaran pendidikan alternatif kedelapan tersebut di atas, adalah sebagaimana yang terdapat pada tabel di bawah ini.

Tabel
Anggaran Pendidikan TA 2007 (dalam miliar rupiah)

URAIAN	APBN 2007
Anggaran Terkait Pendidikan	59,411.0
DAU dan DAK Pendidikan	86,534.3
Gaji Pendidik dalam DAU $1.8/2.5 \times 70\% \times 90\% \times \text{DAU}$)	74,747.5
Anggaran Non Gaji Pendidik dalam DAU ($4\% \times \text{DAU}$)	6,591.5
DAK Pendidikan	5,195.3
Anggaran Terkait Pendidikan + DAU dan DAK Pendidikan	145,945.8
Belanja Negara (Total APBN)	763,570.8
Rasio Anggaran Pendidikan Terhadap Belanja Negara	19.1

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa dan memutus permohonan

pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
3. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tetap mempunyai kekuatan hukum dan tetap berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun demikian apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, antara lain untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Hal itu dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LN RI Tahun 2003 Nomor 98, TLN RI Nomor 4316, selanjutnya disebut UUMK), *juncto* Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (LN RI Tahun 2004 Nomor 8, TLN RI Nomor 4358);

Menimbang bahwa yang diajukan oleh para Pemohon untuk diuji adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 (LN RI Tahun 2006, Nomor 94, TLN RI Nomor 4662, selanjutnya disebut UU APBN TA 2007). Mahkamah dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005, berpendapat bahwa Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara termasuk dalam pengertian Undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C UUD 1945 sehingga Mahkamah bewenang untuk melakukan pengujian terhadap Undang-Undang APBN. Dengan mengacu pada pendapat Mahkamah tersebut, maka dengan demikian Mahkamah mempunyai wewenang untuk menguji UU APBN TA 2007;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Menimbang bahwa Mahkamah dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU- III/2005 telah memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) dengan kualifikasi sebagai perorangan atau kumpulan perorangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 UUMK untuk mengajukan permohonan pengujian atas UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 sebagai bertentangan dengan Pasal 31 UUD 1945, oleh karenanya dalam permohonan *a quo* Mahkamah berpendapat bahwa PGRI tetap memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian UU APBN TA 2007.

Menimbang bahwa terhadap Pemohon selebihnya yaitu; Santi Suprihatin, Abdul Rosid, Sumarni, Zulkifli, Mahkamah berpendapat pemohon termasuk dalam kualifikasi perorangan atau kumpulan perorangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 UUMK yang memiliki hak konstitusional dalam bidang pendidikan sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 31 UUD 1945, oleh karenanya kepada para Pemohon tersebut haruslah diberikan kedudukan hukum (*legal standing*).

Menimbang bahwa terdapat seorang Hakim Konstitusi yang berpendapat bahwa para Pemohon tidak mengalami kerugian secara langsung menurut Pasal 51 UU MK. UU APBN TA 2007 tidak termasuk dalam pengertian undang-undang dalam arti materiil (*wet in*

materiele zin) tetapi dalam pengertian undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) sehingga tidak mengikat umum. Oleh karenanya para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*)”, sementara seorang Hakim Konstitusi lainnya berpendapat bahwa komponen gaji guru seharusnya termasuk dalam cara penghitungan anggaran pendidikan karena berkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) guru atau pendidik dalam permohonan Pengujian undang-undang *a quo*;

Pokok Permohonan

Menimbang bahwa dalam permohonannya para Pemohon memohon agar Mahkamah memutuskan bahwa UU APBN TA 2007 sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi adalah bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 dan oleh karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

Menimbang bahwa Mahkamah sebelumnya pernah memutus perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang berkaitan dengan besaran (persentase) anggaran pendidikan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006 (selanjutnya disebut UU APBN TA 2006) terhadap Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, yaitu dalam Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005. Dalam dua perkara tersebut Mahkamah telah

menggunakan formula atau rumus yang telah disetujui oleh DPR dan Presiden untuk menentukan komponen anggaran pendidikan yang dimaksudkan oleh Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 yaitu sebagaimana tertuang dalam Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya disebut UU Sisdiknas) yang terdiri atas dana untuk pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan. Formula atau rumusan tersebut dilatarbelakangi niat untuk dapat terlaksananya ketentuan konstitusional dengan baik, karena apabila dalam formula tersebut kemudian dimasukkan di dalamnya komponen gaji pendidik dan pendidikan kedinasan, hal demikian akan menjadikan jumlah nominal anggaran pendidikan yang cukup besar sehingga jumlahnya menjadi mendekati angka 20%, namun penghitungan yang demikian tidak banyak artinya secara langsung dalam memperbaiki dunia pendidikan nasional;

Menimbang bahwa Mahkamah juga telah memutus Perkara Nomor 011/PUU-III/2005 yang pada amarnya menyatakan Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena memuat norma baru yang berbeda dengan norma Pasal 49 Ayat (1). Putusan Mahkamah terhadap Penjelasan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas tersebut, selanjutnya dijadikan dasar oleh Mahkamah untuk memutus permohonan Perkara Nomor 012/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005 yang menyangkut soal persentase anggaran pendidikan dalam UU APBN TA 2005 dan 2006. Dengan adanya putusan tersebut maka alokasi anggaran pendidikan nasional sebesar 20% tidak

dapat dilakukan secara bertahap tetapi harus dipenuhi untuk setiap tahun anggaran;

Menimbang bahwa dalam putusan perkara sebelumnya Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa untuk dikatakan sebagai bertentangan dengan UUD 1945 tidak selalu harus dalam posisi bertentangan secara *diametrical* atau *conflict* tetapi dapat saja tidak konsisten, atau tidak sesuai dengan UUD 1945. Alokasi anggaran pendidikan yang kurang dari 20% adalah bertentangan dengan UUD 1945, namun Mahkamah tidak secara serta-merta dalam putusannya menyatakan UU APBN Tahun 2005 dan Tahun 2006 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena adanya pertimbangan khusus sebagaimana telah dinyatakan dalam pertimbangan putusan perkara tersebut;

Menimbang bahwa petitum permohonan para Pemohon dalam perkara *a quo* pada intinya adalah sama dengan amar putusan Mahkamah pada perkara Nomor 026/PUU-III/2005. Dalam pemeriksaan persidangan perkara *a quo* Mahkamah tidak mendapatkan hal-hal yang berbeda dengan perkara Nomor 026/PUU-III/2005 kecuali telah terjadi kenaikan persentase anggaran pendidikan tahun 2007 menjadi sebesar 11,8% atau sejumlah Rp. 54.067.138.418.000,- yang diperoleh dari keseluruhan jumlah APBN TA 2007;

Menimbang bahwa Pemerintah dalam keterangan di persidangan pada tanggal 13 Februari 2007 yang disampaikan oleh Dirjen Anggaran Departemen Keuangan menyatakan bahwa penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 dilakukan dengan menyeimbangkan antara berbagai kebutuhan untuk mencapai tujuan bernegara dengan

kemampuan negara untuk membiayai. Pemerintah secara signifikan telah berusaha meningkatkan alokasi anggaran untuk fungsi pendidikan dari tahun ke tahun, dan juga telah berusaha untuk meningkatkan anggaran fungsi pendidikan dengan menggunakan mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P);

Menimbang bahwa Pemerintah dalam persidangan tanggal 7 Maret 2007 yang diwakili oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan (BAPPENAS) menyatakan, pada dasarnya Pemerintah memiliki komitmen yang kuat untuk menyediakan anggaran pendidikan sesuai dengan amanat konstitusi, dan memandang perlu adanya pembahasan bersama antara Pemerintah, DPR dan para pemangku kepentingan yang lain termasuk di dalamnya PGRI, untuk melihat kembali berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan anggaran pendidikan. Pembahasan bersama tersebut diharapkan merumuskan strategi dan tahapan pemenuhan dua puluh persen bagi anggaran pendidikan yang didasari oleh pertimbangan kemampuan keuangan negara dan pertimbangan menyeluruh terhadap kebutuhan pembangunan di sektor-sektor lain yang menjadi kewajiban negara.

Menimbang bahwa Pemerintah dalam keterangannya bertanggal 14 Februari 2007 memohon kepada Mahkamah untuk memberi putusan, yang pada pokoknya menyatakan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 tetap mempunyai kekuatan hukum dan tetap berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menimbang bahwa dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005 Mahkamah telah menetapkan cara penghitungan persentase anggaran pendidikan sesuai dengan kesepakatan yang dicapai dalam pembahasan anggaran antara Pemerintah dan DPR. Cara perhitungan tersebut adalah dengan menjumlahkan anggaran pada kuota anggaran untuk Departemen Pendidikan Nasional dikurangi gaji guru/dosen dan kuota anggaran untuk Departemen Agama dikurangi gaji guru serta dikurangi anggaran pendidikan kedinasan dan dibagi dengan Anggaran Belanja Pusat (ABP);

Menimbang, dalam Kesimpulan Pemerintah bertanggal 21 Maret 2007 dalam Tabel 2 Alternatif yang kesebelas dari Rasio Anggaran Pendidikan untuk Tahun Anggaran 2007 sesuai dengan alternatif dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU-III/2005. Dalam Tabel yang diajukan oleh Pemerintah tersebut anggaran pendidikan untuk Tahun Anggaran 2007, tertulis angka 18,7%, dengan demikian persentase tersebut sesuai dengan penghitungan Pemohon;

Menimbang bahwa terhadap kemungkinan berulangnya permohonan serupa pada masa-masa yang akan datang yaitu berkaitan dengan persentase anggaran pendidikan dalam APBN yang tidak sesuai dengan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 Mahkamah perlu untuk menyampaikan pendapatnya sebagai berikut. Putusan pada Perkara 012/PUU-III/2005 dan 026/PUU-III/2005 pada pokoknya berkaitan dengan: (1) penentuan komponen anggaran pendidikan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, (2) setelah ditetapkannya komponen anggaran pendidikan maka dapat dihitung besaran atau persentasenya dibandingkan dengan

keseluruhan APBN, (3) penentuan apakah besaran (persentase) anggaran pendidikan yang berada di bawah 20% dari APBN sebagai bertentangan dengan UUD 1945. Dalam kedua putusan tersebut Mahkamah telah menyatakan pendapatnya, bahwa komponen anggaran pendidikan adalah sebagaimana telah ditetapkan oleh Presiden bersama DPR sebagaimana termuat dalam Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas). Pendirian Mahkamah demikian tidak berkaitan dengan masuk-tidaknya komponen gaji pendidik sebagai bagian dari anggaran pendidikan. Oleh karena itu, apabila Pemerintah berpendapat sebagaimana dimaksud dalam keterangan tambahan bertanggal 27 April 2007 bahwa komponen gaji pendidik sebagai bagian dari penghitungan anggaran pendidikan, maka hal itu hanya dapat dilakukan dengan cara terlebih dahulu mengubah formula penghitungan berdasarkan ketentuan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas yang berbunyi, "*Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)*";

Menimbang bahwa adanya keterangan tambahan tertulis Pemerintah bertanggal 27 April 2007 yang memohon agar Mahkamah tidak mendasarkan penghitungan dengan menggunakan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD 1945 (seperti UU Sisdiknas) karena pengujian UU APBN adalah terhadap UUD 1945, Mahkamah perlu menegaskan bahwa formula penghitungan anggaran pendidikan dimaksud tidak ditentukan oleh Mahkamah, tetapi ditentukan oleh kesepakatan Pemerintah bersama DPR

dalam menjabarkan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945 sebagaimana tertuang dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas. Oleh karena itu, sepanjang ketentuan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas tersebut belum diubah maka ketentuan tersebut tetap berlaku dan mengikat umum, termasuk Pemerintah, DPR, dan Mahkamah sendiri;

Menimbang bahwa seorang Hakim Konstitusi sesuai dengan Pendapat Berbedanya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005, berpendapat bahwa UU APBN TA 2007 tidak bertentangan dengan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, karena persentase Anggaran Pendidikan dalam APBN 2007 lebih besar daripada APBN 2006. Namun, karena terikat dan harus menaati Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 026/PUU-III/2005 tersebut, Hakim Konstitusi tersebut tidak mengajukan Pendapat Berbeda dalam Putusan ini;

Menimbang bahwa dengan berdasarkan putusan-putusan Mahkamah tersebut telah jelas cara menghitung persentase anggaran pendidikan dan selama masih berada di bawah 20% pasti bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian selama tiada perubahan tentang komponen anggaran pendidikan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas dan apabila terjadi permohonan pengujian serupa kepada Mahkamah, maka Mahkamah akan menggunakan cara penghitungan yang sama atau dengan kata lain Mahkamah telah menetapkan rumus penghitungan secara tetap dan baku berdasarkan Pasal 49 Ayat (1) UU Sisdiknas. Dengan adanya rumus penghitungan yang baku tersebut setiap orang dapat melakukan penghitungan sendiri persentase anggaran pendidikan

secara tepat dan pasti karena berangkat dari dasar penghitungan yang pasti pula yaitu dari besaran atau jumlah yang dicantumkan dalam APBN. Demikian pastinya penghitungan untuk mendapatkan persentase anggaran pendidikan yang dihasilkan dari penghitungan secara matematis dan pasti, yang hasil penghitungan tersebut dapat diterima sebagai fakta yang tak terbantahkan di mana setiap orang dapat mengetahuinya dan kemudian melihat apakah masih dibawah 20%, oleh karenanya hal yang demikian menurut Mahkamah harus dianggap sebagai fakta yang tidak perlu pembuktian;

Menimbang bahwa dalam kaitannya dengan pengujian UU APBN karena persentase yang lebih rendah dari yang diamanatkan oleh Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa besarnya persentase anggaran pendidikan terhadap APBN adalah fakta yang tidak perlu pembuktian, namun yang masih perlu untuk diputuskan oleh Mahkamah adalah konsekuensi dari adanya fakta demikian. UUD 1945 dan UU MK memberi kewenangan kepada Mahkamah untuk menyatakan suatu undang-undang yang bertentangan dengan UUD sebagai tidak mempunyai kekuatan mengikat. Meskipun kewenangan tersebut dapat diterapkan untuk dua perkara sebelumnya yang berkaitan dengan persentase anggaran pendidikan, namun Mahkamah dalam menjatuhkan putusannya mempertimbangkan banyak aspek yang dapat ditimbulkan dari putusannya. Putusan Mahkamah dalam Perkara Nomor 026/PUU-III/2005 adalah sebuah alternatif yang proporsional dengan mempertimbangkan akibat hukum yang akan ditimbulkan. Dengan adanya putusan yang demikian masih membuka kesempatan bagi otoritas penyusun

APBN untuk meningkatkan persentase anggaran pendidikan melalui mekanisme APBN-P (Anggaran Pendapatan Belanja Negara- Perubahan) melalui *legislative review*. Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang berbentuk undang-undang mempunyai karakteristik yang berbeda dengan undang-undang pada umumnya. Dalam hal undang-undang pada umumnya, pernyataan "tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat" dalam putusan Mahkamah berlaku dengan sendirinya karena ketentuan yang diuji tersebut langsung tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum sejak saat putusan Mahkamah diucapkan. Hal demikian berbeda dengan UU APBN yang mempunyai akibat hukum yang lebih luas. Pengembalian kepada keadaan yang konstitusional atau tidak melanggar UUD pada undang-undang pada umumnya dapat dilakukan hanya dengan menyatakan suatu undang-undang tidak mempunyai kekuatan mengikat. Namun, tidak demikian halnya dengan UU APBN karena agar menjadi sesuai dengan amanat UUD, otoritas penyusun APBN harus melakukan aktivitas untuk mengubah APBN tersebut. Mahkamah tidak diberi kewenangan untuk memaksa otoritas penyusun APBN melakukan perubahan, namun dengan putusan Mahkamah seharusnya otoritas penyusun APBN terdorong untuk melakukan perubahan yang berarti menjalankan amanat UUD. Pemangku kepentingan mempunyai peran yang besar agar otoritas penyusun APBN terdorong untuk melakukan perubahan APBN karena adanya putusan Mahkamah. Predikat Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi haruslah dimaknai dalam pengertian hukum, artinya harus dengan cara-cara dan dibatasi oleh hukum, utamanya oleh UUD

1945. Dalam sebuah sistem demokrasi, pemangku kepentingan mempunyai tempat yang sangat luas untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, lebih-lebih lagi untuk menegakkan keputusan yang diamanatkan oleh konstitusi. Artinya, melaksanakan amanat konstitusi dapat dilakukan secara demokratis melalui lembaga perwakilan dalam bentuk *legislative review*;

Menimbang bahwa sudah merupakan suatu fakta yang tak terbantahkan, besarnya anggaran pendidikan yang tercantum dalam APBN dari tahun ke tahun sejak APBN TA 2004 hingga APBN TA 2007 belum pernah mencapai angka persentase minimal 20% sebagaimana dimaksud Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Hal itu karena menurut Mahkamah, Pemerintah dan DPR belum melakukan upaya yang optimal untuk meningkatkan anggaran pendidikan agar amanat konstitusi dapat terpenuhi. Oleh karena itu, mengingat sifat imperatif Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, Mahkamah sebagai pengawal konstitusi perlu mengingatkan agar anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBN harus diprioritaskan dan diwujudkan dengan sungguh-sungguh, agar jangan sampai Mahkamah harus menyatakan keseluruhan APBN yang tercantum dalam UU APBN tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat yang disebabkan oleh adanya bagian dari UU APBN, yaitu mengenai anggaran pendidikan, yang bertentangan dengan UUD 1945;

Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa permohonan para Pemohon cukup beralasan dan oleh karenanya harus dikabulkan.

AMAR PUTUSAN

Mengadili

- Mengabulkan permohonan para Pemohon seluruhnya;
- Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 (LN RI Tahun 2006, Nomor 94, TLN RI Nomor 4662) **sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**
- Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 (LN RI Tahun 2006, Nomor 94, TLN RI Nomor 4662) **sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;**
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

(Diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim Konstitusi pada hari **Senin, 30 April 2007**, diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum pada hari **Selasa, 1 Mei 2007**)

(X)

PUTUSAN NOMOR 13/PUU-VI/2008
PENGUJIAN UU NO. 16 TAHUN 2008 TENTANG
PERUBAHAN ATAS UU NO. 45 TAHUN 2007
TENTANG APBN TAHUN ANGGARAN 2008

Abstrak

Telah cukup alasan bagi Mahkamah untuk menilai adanya kesengajaan pembentuk undang-undang melanggar UUD 1945. Keadaan demikian, jika dibiarkan, di satu pihak, akan berdampak pada berkembangnya sikap menisbikan kewajiban untuk menghormati dan menaati UUD. Sikap tersebut menjadi stimulasi atau dorongan bagi daerah untuk tidak memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBD-nya. Untuk mendorong agar semua daerah (provinsi, kabupaten/ kota) memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dalam APBD-nya, serta menghindari terjadinya delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka Mahkamah perlu sekali lagi mengingatkan pembentuk undang-undang untuk selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun Anggaran 2009 harus menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan. Oleh karena itu, Mahkamah menyatakan permohonan dikabulkan dan Menyatakan UU No.16/2008 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap berlaku sampai diundangkannya UU APBN Tahun Anggaran 2009.

PEMOHON

1. **Prof. Dr. H. Mohammad Surya**, pekerjaan Ketua Umum Pengurus Besar PGRI;
2. **H. M. Rusli Yunus**, Ketua Pengurus Besar PGRI;
3. **Ir. Abdul Azis Hoesein, MEngSc, Dipl.HE**, Ketua Pengurus Besar PGRI;
4. **Drs. Ramli Rasjid M.Si., M.Pd**, Ketua PGRI Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam,;
5. **Tamrin, S.Pd**, pekerjaan Guru/Sekum PGRI Provinsi Bengkulu;
6. **Drs. H. Gusrizal, M.Pd**, Ketua SMAN 3/Wakil Ketua PGRI Provinsi Riau;
7. **Effi Herman, S.Pd**, Pengawas Sekolah P&K Kota Jambi/Sekum PGRI Jambi;
8. **Zambi Akil, S.Pd**, Sekum PGRI Provinsi Sumatera Barat;
9. **Drs. Aidil Fitriyah**, Ketua PGRI Sumatera Selatan;
10. **Drs. Izhar Matrian, M.M**, pekerjaan Widyaiswara LPMP Lampung/Ketua PGRI Provinsi Lampung;
11. **Drs. Wahyo Pradono, M.M**, pekerjaan Sekum PGRI DKI Jakarta;
12. **Muhammad Sibromulisi**, Sekum PGRI Provinsi Banten;
13. **Sahiri Hermawan, S.H., M.H**, Ketua PGRI Provinsi Jawa Barat;
14. **Drs. Soedharto, M.A**, Ketua PGRI Provinsi Jawa Tengah;
15. **Drs. H. Sugito, M.Si**, Ketua PGRI Provinsi D.I Yogyakarta;
16. **Drs. H. Matadjit, M.M**, Ketua PGRI Provinsi Jawa

- Timur;
17. **Drs. Igd Wentan Aryasula, M.Pd**, Guru;
 18. **Drs. H.M. Ali H. Arahim**, Pengawas/Sekum PGRI Provinsi Nusa Tenggara Barat;
 19. **Drs. Ocro Ouwpoly**, Ketua PGRI Provinsi Nusa Tenggara Timur;
 20. **Laspindo, S.Pd**, Sekum PGRI Provinsi Kalimantan Tengah;
 21. **Sutomo Aris Wijayanto, S.Pd**, PNS/Sekum PGRI Provinsi Kalimantan Timur;
 22. **M. Ali Daud**, Ketua PGRI Provinsi Kalimantan Barat;
 23. **Drs. H. Dahri**, pekerjaan Ketua PGRI Provinsi Kalimantan Selatan;
 24. **Drs. H. Muhammad Asmin, M.Pd**, Ketua PGRI Provinsi Sulawesi Selatan;
 25. **Drs. H. Muslimin, M.M**, Kepala SMAN 1 Mamuju dan Sekretaris Bidang Infokom PGRI Sulawesi Barat;
 26. **Drs. Laode Parisa Syalik**, Wakil Ketua Umum PGRI Provinsi Sulawesi Tenggara;
 27. **Dra. Hj. Z. Mentemas Jusuf**, Wakil Ketua PGRI Provinsi Gorontalo;
 28. **Saparun Sitaniase**, Guru, ;
 29. **Eliseus Fasak**, Guru/Ketua PGRI Provinsi Papua;

KUASA HUKUM PEMOHON

1. Dr. Andi Muhammad Asrun, S.H., M.H.
2. Dewi Triyani S.H.

DUDUK PERKARA

Menimbang bahwa para Pemohon, telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 12 Desember 2006 yang diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 28 Desember 2006, dengan registrasi perkara Nomor 026/PUU-IV/2006, dan telah diperbaiki tanggal 15 Januari 2007 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 Januari 2007, mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

Pelanggaran substansial

Pelanggaran substansial terletak pada metodologi perhitungan anggaran pendidikan. Secara substansial, menghitung anggaran pendidikan yang memasukan komponen anggaran pendidikan kedinasan (*in-service training*) adalah *keliru karena bertentangan dengan konvensi internasional (UNESCO) tentang cara menghitung anggaran pendidikan suatu negara yang mestinya hanya mencakup pendidikan formal yang bersifat pre-service program*. Sedang pendidikan kedinasan yang diselenggarakan selain oleh Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama, termasuk dalam kategorisasi kegiatan *inservice training* (program pelatihan) yang merupakan bagian dari sektornya masing-masing dan bukannya sektor pendidikan yang dimaksudkan dalam alokasi sistem anggaran pemerintah.

Konvensi internasional tersebut harus digunakan karena:

- o Menjadi standar internasional statistik pendidikan;
- o Dipergunakan untuk melakukan perbandingan antar negara;

- o Sebagai “*policy tool*” dan “*benchmarking*” Pemerintah dalam memberikan layanan minimal terhadap kebutuhan dasar dibidang pendidikan; dan
- o Kesamaan persepsi internasional dalam memberikan layanan terhadap hak memperoleh pendidikan sebagai salah satu hak asasi manusia yang merupakan “*the most enabling of rights which if accomplished makes great progress towards achieving other rights*” seperti yang dicetuskan dalam Konferensi Global dibidang pendidikan yang diselenggarakan di Johannesburg, Afrika Selatan pada tahun 2004.

Pelanggaran hukum

Kesimpulan pemerintah tersebut secara *legal* juga bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 tersebut dinyatakan bahwa “*Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional*”.

Pelanggaran *legal* dari sistem perhitungan yang dilakukan oleh Pemerintah adalah:

- o Undang-undang telah mengikuti konvensi internasional yaitu dengan mengecualikan biaya pendidikan kedinasan dari pengertian dana pendidikan, sedang perhitungan Pemerintah tidak mengecualikannya.
- o Jumlah anggaran pendidikan di sektor pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 adalah 20% dari APBN dan 20% dari APBD. Ini berarti bahwa alokasi anggaran pendidikan sebesar

20% dari APBN ditambah 20% dari APBD sehingga kalau dijumlah dan dicari proporsinya terhadap APBN akan lebih besar dari 20%. Sementara itu, perhitungan yang disajikan oleh Pemerintah tidak sesuai, yaitu dengan menjumlahkan dana yang disediakan di pusat dan di daerah dan baru dibagi dengan besaran APBN. Di sini secara *legal* terjadi pelanggaran dalam cara menghitung presentase anggaran pendidikan karena tidak sesuai dengan amanat undang-undang.

Pelanggaran intrinsik

Di balik ketentuan hukum mengenai proporsi minimal anggaran pendidikan tersirat misi yang sangat mulia dari negara yaitu agar pemerintah dapat “memenuhi kebutuhan pendidikan nasional”, seperti yang tertuang dalam kata-kata terakhir Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Salah satu dari kebutuhan pendidikan nasional adalah memberikan layanan untuk memenuhi kebutuhan membiayai wajib pendidikan dasar yang menjadi tanggung jawab negara, seperti yang diamanatkan oleh amandemen ketiga UUD 1945 yang menyatakan bahwa “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan negara wajib membiayainya” (ayat 2). Lebih lanjut ditegaskan lagi dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 34 ayat (2) bahwa “pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa dipungut biaya”. Pendidikan dasar yang dimaksud mencakup Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama seperti yang termaktub dalam Pasal 17 ayat (2).

Karena berdasarkan ketentuan hukum yang harus dipatuhi Pemerintah telah melanggar undang-undang dengan belum memenuhi proporsi minimal 20% dalam mengalokasikan anggaran pendidikan untuk tahun anggaran 2008, dan secara intrinsik Pemerintah juga belum berhasil menyelenggarakan misi program wajib belajar pendidikan dasar dengan sepenuhnya dibiayai oleh pemerintah sebagaimana diamanatkan undang-undang. Kecilnya biaya rutin yang disediakan untuk operasional pendidikan, terbatasnya Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan masih besarnya anak usia Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama yang terpaksa masuk sekolah swasta sehingga orang tua terpaksa harus menanggung beban biaya pendidikan jenjang pendidikan dasar yang diwajibkan, merupakan salah satu akibat dari, selain faktor penyebab yang lain, tidak terpenuhi proporsi anggaran pendidikan dari pemerintah yang mencukupi.

Dikeluarkannya dana untuk pendidikan kedinasan dari kategori sektor pendidikan sangatlah tepat, karena kegiatan tersebut merupakan bagian dari sektor administrasi penyelenggaraan negara, pertahanan negara, kesehatan dan pembangunan infrastruktur dasar, yang kesemuanya merupakan tanggung jawab Pemerintah untuk membiayainya, seperti kewajiban Pemerintah untuk membiayai pendidikan dasar yang wajib bagi setiap warga negara. Namun alokasi anggaran untuk pendidikan kedinasan tersebut tidak termasuk ke dalam kategori alokasi anggaran pendidikan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Sesungguhnya pemahaman tentang anggaran pendidikan sebagaimana digariskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 sudah merupakan pemahaman internasional di dunia pendidikan dan studi pembangunan ekonomi pembangunan, yang juga dipergunakan oleh badan-badan internasional seperti UNESCO, UNDP dan Bank Dunia. Pada saat UNESCO dalam tahun 1996 membandingkan alokasi anggaran pendidikan berbagai negara yang menyebutkan bahwa pada tahun 1992 rata-rata negara maju mengalokasikan 5,3% GNP untuk pendidikan, negara berkembang rata-rata 4,2% GNP untuk pendidikan, dan negara terbelakang hanya 2,8% GNP, yang maknanya sama dengan pemahaman Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Demikian juga pada tahun 2003 Bank Dunia mengajukan data yang antara lain menyatakan bahwa anggaran pendidikan Indonesia 1,4% GDP, Vietnam 2,8% GDP, Korea Selatan 5,3% GDP, dan seterusnya, maknanya juga sama. Dari berbagai data perbandingan antar negara dalam hal anggaran pendidikan yang diterbitkan UNESCO dan Bank Dunia, Indonesia dalam hal pembiayaan pendidikan memang terendah. Pada tahun 1992, menurut UNESCO, pada saat Pemerintah India menanggung pembiayaan pendidikan 89% dari keperluan, Indonesia hanya menyediakan

Berdasarkan seluruh uraian dan alasan-alasan yang sudah berdasarkan hukum dan didukung oleh alat-alat bukti tersebut di atas, para Pemohon memohon kiranya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berkenan memutuskan:

Dalam Pokok Perkara:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (LN Tahun 2008 Nomor 63, TLN Nomor 4848) sepanjang yang menyangkut tentang anggaran pendidikan bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (LN Tahun 2008, Nomor 63, TLN Nomor 4848) sepanjang yang menyangkut tentang anggaran pendidikan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

KETERANGAN PEMERINTAH

Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 15 Juli 2008, Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan serta Sekretaris Jenderal Departemen Pendidikan Nasional telah memberi keterangan, yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tambahan yang

diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 28 Juli 2008 dan 29 Juli 2008, sebagai berikut:

..... Berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan **"Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional"**.

Sebagai tindak lanjut atau aturan operasionalnya dari ketentuan tersebut dalam Undang-Undang tentang APBN yang berlaku setiap tahun anggaran dialokasikan anggaran pendidikan untuk menyelenggarakan fungsi pendidikan.

Bahwa dalam mengalokasikan anggaran pendidikan dalam APBN-P 2008 telah mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V /2007 tanggal 20 Februari 2008 yang menyatakan bahwa frasa "gaji pendidik dan" dalam ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka bunyi ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas harus dibaca ***"dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)"***.

Berdasarkan perhitungan anggaran pendidikan sebagai presentase terhadap APBN adalah nilai perbandingan

(dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan didalam belanja negara (tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara, maka didapatkan presentase anggaran pendidikan dalam perubahan APBN-P 2008 diperkirakan mencapai sebesar 15,6% (lima belas koma enam) persen. Meskipun secara nominal total anggaran pendidikan meningkat dari Rp.142,2 triliun (APBN-P 2007) menjadi Rp.154,2 triliun (APBN-P 2008), tetapi dalam nilai presentase mengalami penurunan. Penurunan ini dikarenakan membengkaknya belanja negara dari Rp.752,4 triliun (APBN-P 2007) menjadi Rp.989,5 triliun (APBN-P 2008) sebagai akibat dari adanya faktor eksternal (melonjaknya harga minyak mentah internasional) yang berada di luar kendali Pemerintah (*force majeure*).

... *Force majeure* yang dimaksud di atas adalah suatu keadaan dimana APBN-P 2008 merupakan anggaran belanja yang tidak dalam kondisi wajar dan normal. Alokasi subsidi energi dan pembayaran bunga utang yang mencapai Rp.281,9 triliun atau sekitar 28,5% dari total belanja negara, menunjukkan ketidakwajaran dan ketidaknormalan struktur APBN-P 2008.

Dengan adanya beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang yang mengakibatkan struktur APBN-P 2008 menjadi tidak normal dan tidak wajar, maka menjadi wajar apabila perhitungan presentase anggaran pendidikan adalah perbandingan anggaran fungsi pendidikan terhadap total anggaran belanja "**murni**", yaitu yang tidak mengikutsertakan beban subsidi energi dan pembayaran bunga utang. Dengan memakai cara pendekatan perhitungan anggaran pendidikan tersebut, maka Pemerintah menunjukkan bahwa Pemerintah tetap memenuhi ketentuan konstitusi.

Artinya, negara tetap memprioritaskan anggaran pendidikan, apabila dibandingkan dengan kelompok anggaran belanja lain menurut fungsinya. Dan, kriteria sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN juga dipenuhi ketika dibandingkan total anggaran belanja "murni" atau "netto", yaitu yang memisahkan pengeluaran untuk subsidi energi dan pembayaran bunga utang yang tak terelakkan tersebut.

Dengan cara perbandingan anggaran pendidikan yang memperhitungkan kondisi ketidakwajaran belanja negara dalam APBN-P 2008, maka Pemerintah sesungguhnya telah melaksanakan amanat konstitusi sesuai dengan kondisi dan keadaan yang terjadi pada saat penyusunan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008.

Keadaan APBN-P 2008 terhadap UUD 1945 telah memenuhi sifat dari "*conditionally constitutional*" mengingat keadaan dan situasi yang terjadi pada saat ini, sehingga Pemerintah memandang bahwa alokasi anggaran pendidikan pada APBN-P 2008 berdasarkan cara perhitungan dimaksud telah **memenuhi ketentuan UUD 1945 sehingga dapat dinyatakan UU Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 telah konstitusional**, karena dengan cara perhitungan presentase anggaran pendidikan terhadap APBN adalah nilai perbandingan anggaran fungsi pendidikan terhadap belanja negara (tanpa subsidi energi dan pembayaran bunga utang) maka presentase anggaran pendidikan **sudah mencapai angka 21,8% (dua puluh satu koma delapan persen).**

Dampak Terhadap Pembatalan UU Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008

Bahwa permohonan para Pemohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan UU Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 adalah permohonan yang terlalu berlebihan. apabila anggaran pendidikan dipaksakan terlebih dahulu 20% dengan tetap memperhitungkan subsidi energi dan pembayaran utang sebagai belanja negara, maka kegiatan pembangunan lainnya termasuk infrastruktur, penanganan bencana alam, pertahanan dan keamanan, kerja sama luar negeri, pengembangan hukum, peningkatan kesejahteraan rakyat, kesehatan, dan lainnya bisa terhambat dan pada akhirnya tujuan negara kesatuan Republik Indonesia tidak tercapai.

Berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah berpendapat bahwa UU Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 tidak bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, dan tidak merugikan hak dan atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

Menggunakan cara perhitungan anggaran pendidikan pada APBN-P 2008 yang mengecualikan pengeluaran untuk pembayaran subsidi energi dan pembayaran bunga utang sebagai faktor pembagi dalam

total belanja negara, telah dapat diperoleh rasio anggaran pendidikan yang memenuhi ketentuan konstitusi yaitu sebesar 21,8% (dua puluh satu koma delapan persen). Bila cara perhitungan dimaksud, juga digunakan pada tahun anggaran sebelumnya, maka pada tahun 2007 diperoleh angka 24,5%, tahun 2006 diperoleh angka 23,6%, dan tahun 2005 diperoleh angka 19,5% (tabel terdapat pada lampiran). Melihat angka-angka presentase tersebut, pembayaran subsidi energi dan pembayaran bunga utang merupakan faktor yang signifikan terhadap total belanja negara, dan presentase anggaran pendidikan.

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian UU Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU Nomor 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).
3. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 **tidak bertentangan**

dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 tetap mempunyai kekuatan hukum dan tetap berlaku diseluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

Namun demikian apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Keterangan DPR

Dengan mengacu kepada ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 *juncto* Pasal 49 ayat (1), Pasal 46 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dapat ditarik kesimpulan bahwa: dana alokasi pendidikan adalah sebesar 20% dari APBN dan 20% dari APBD di luar biaya pendidikan kedinasan yang diselenggarakan oleh departemen atau lembaga pemerintah non-departemen yang berfungsi meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas kedinasan bagi pegawai dan calon pegawai negeri suatu departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen.

Besarnya alokasi anggaran pendidikan yang menurut para Pemohon tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 29 UU Sisdiknas, secara hukum telah selaras

dengan ketentuan UU APBN Tahun Anggaran 2008 Pasal 1 angka 35 dan 36,

Dalam penjelasan umum UU APBN Tahun Anggaran 2008 jelas dinyatakan bahwa sesuai dengan amanat UUD 1945, negara memprioritaskan anggaran pendidikan dalam APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, dengan mengalokasikan sekurang-kurangnya 20,0% (dua puluh koma nol persen) APBN dan APBD untuk pendidikan nasional. Namun mengingat konstitusi untuk memperhatikan berbagai bidang lain secara keseluruhan, dalam APBN-P Tahun Anggaran 2008 rasio anggaran pendidikan diperkirakan sekitar 15,6% (lima belas koma enam persen). Perhitungan anggaran pendidikan tersebut didasarkan atas nilai perbandingan (dalam persen) antara alokasi anggaran pada fungsi pendidikan di dalam belanja negara (termasuk gaji pendidik, namun tidak termasuk anggaran kedinasan) terhadap keseluruhan belanja negara. Definisi ini mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 20 Februari 2008 Nomor 24/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN Tahun Anggaran 2007 terhadap UUD 1945. Perhitungan anggaran pendidikan tersebut konsisten dengan amanat dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Selain itu pengalokasian anggaran pendidikan harus sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah menetapkan fungsi pendidikan (beserta anggarannya) dilimpahkan ke

daerah, serta Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, yang mendukung perbaikan kesejahteraan.

Menilik beberapa pertimbangan penyusunan UU APBN Tahun Anggaran 2008 diantaranya menjelaskan bahwa penyusunan APBN disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun dalam pendapatan negara. Terjadinya perkembangan dan perubahan yang mendasar yang berdampak signifikan pada berbagai indikator ekonomi yang berpengaruh pada pokok-pokok kebijakan fiskal dan anggaran APBN Tahun Anggaran 2008, serta dalam rangka mengamankan pelaksanaan APBN. j. Memang tidak dapat dipungkiri kenaikan besarnya anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN merupakan tuntutan reformasi untuk memperbaiki kinerja dan sistem pendidikan di Indonesia yang selama ini terabaikan, sehingga tidak sejalan dengan salah satu cita-cita nasional bangsa Indonesia sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945 yakni mencerdaskan kehidupan bangsa. Sehingga salah satu amandemen yang muncul dalam UUD 1945 adalah bunyi Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Memang secara *das sollen* (yang seharusnya, termasuk sesuai dengan norma hukum/peraturan perundang-undangan yang berlaku), UU APBN Tahun Anggaran 2008 harus konsisten dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 serta mengacu pada makna pendidikan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun secara *das sein* (yang senyatanya) memang harus

diperhitungkan pula kemampuan pemerintah untuk menyediakan anggaran alokasi pendidikan tersebut sebesar 20%. Hal ini juga harus diperhitungkan kemampuan pemerintah, dan ini dapat dilakukan secara bertahap sebagai mana dilihat dalam penjelasan lebih lanjut pada Penjelasan Pasal 49 ayat (1), *“bahwa pemenuhan pendanaan pendidikan dapat dilakukan secara bertahap”*. Selanjutnya dapat pula diperhitungkan bahwa pendidikan bukan semata-mata tanggung jawab pemerintah namun juga tanggung jawab bersama segenap komponen bangsa, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai berikut: *“Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat”*. Penyiapan dana pendidikan juga harus memperhatikan prinsip-prinsip sebagaimana yang diatur dalam Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Dana alokasi pendidikan sesuai dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, untuk aturan implementasi lebih lanjut sesuai konsistensi Peraturan Perundang-undangan juga harus dibarengi dengan kemampuan pemerintah dalam menyediakan anggaran pendidikan sekaligus pula harus dibarengi dengan kinerja dan profesionalisme para pendidik. Untuk penyempurnaan peraturan mendatang, perlu dipertimbangkan apakah anggaran sebesar 20% APBN dan 20% APBD tersebut juga termasuk gaji pendidik/guru. Dalam hal ini perlu penyempurnaan dalam UU APBN maupun UU Sisdiknas

itu sendiri. Sehingga dengan demikian pemenuhan alokasi dana pendidikan dapat sejalan baik secara Yuridis tidak menyimpang dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku, namun juga mengukur kemampuan finansial APBN.

Bahwa telah dilakukan upaya untuk meningkatkan anggaran pendidikan dari tahun ke tahun untuk mencapai 20% dari APBN dan APBD sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

Bahwa anggaran pendidikan perlu dilihat sebagai keseluruhan anggaran yang digunakan untuk penyelenggaraan pendidikan nasional yang mencakup seluruh program dan aktivitas yang bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan amanat UUD 1945.

Bahwa APBN diarahkan untuk melaksanakan amanat konstitusi dalam rangka memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat dan mendapatkan pendidikan yang layak.

Bahwa sebagai salah satu fokus utama pembangunan nasional, negara memprioritaskan anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapat dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, dengan mengalokasikan sekurangnya 20% (dua

puluh persen) dari APBN dan APBD untuk pendidikan nasional.

Bahwa dengan mengacu pada UUD 1945, pemenuhan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) bukan hanya kewajiban APBN tetapi juga bagi APBD, sehingga ke depan dengan menggunakan definisi anggaran pendidikan diharapkan pemenuhan amanat konstitusi dapat dicapai, baik di APBN maupun APBD.

Bahwa menurut DPR permohonan para Pemohon mengenai ketentuan dalam undang-undang *a quo* adalah permohonan yang terlalu berlebihan, karena akan merugikan hak konstitusional warga negara pada umumnya dan terdapat ke vakuman hukum yang mengikat sehingga tidak memiliki landasan hukum untuk melakukan pembiayaan kegiatan pemerintahan pada umumnya termasuk bidang pendidikan. Hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan, karena UUD 1945 tidak mengatur payung hukum yang bersifat konstitusional apabila Undang-Undang tentang APBN dibatalkan oleh suatu Putusan Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang tentang APBN merupakan suatu produk undang-undang yang bersifat khusus karena Undang-Undang tentang APBN mempunyai masa keberlakuan hanya satu tahun.

Bahwa Undang-Undang tentang APBN Tahun Anggaran 2008 telah memiliki kekuatan hukum tetap karena dibentuk atas dasar persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR, atas dasar ketentuan itu maka

pemerintah tidak dapat menjalankan APBN Tahun Anggaran 2007 apabila Undang-Undang tentang APBN Tahun Anggaran 2008 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Bahwa apabila permohonan para Pemohon terhadap ketentuan Undang-Undang *a quo* dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi maka yang akan diberlakukan adalah APBN Tahun Anggaran 2007, artinya anggaran fungsi pendidikan dalam APBN Tahun 2007 secara nominal lebih kecil atau mengalami penurunan sebesar Rp.8.011 miliar dari APBN Tahun Anggaran 2008, sehingga akan mengganggu penyelenggaraan program aksesibilitas dan peningkatan kualitas pendidikan.

Bahwa atas dasar dalil-dalil tersebut, maka DPR berpendapat bahwa Undang-Undang *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

Berdasarkan dalil-dalil sebagaimana diuraikan di atas, DPR mohon kepada Majelis Hakim Konstitusi yang terhormat untuk memutuskan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan keterangan DPR seluruhnya;
2. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);
3. Menyatakan permohonan para Pemohon tidak beralasan sehingga harus dinyatakan ditolak, atau setidaknya-tidaknya permohonan para Pemohon tidak diterima;

4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 tidak bertentangan dengan UUD Tahun 1945;
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 **tetap memiliki kekuatan hukum mengikat**.

Apabila Majelis Hakim Konstitusi yang terhormat berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, selanjutnya disebut UU MK), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk, antara lain, menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

[3.4] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian undang-undang, *in casu* UU APBN-P 2008 terhadap UUD 1945. Oleh karena itu,

Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutusny.

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- 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; atau
- d. lembaga negara.

Dengan demikian agar suatu pihak dapat diterima kedudukan hukumnya dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, pihak dimaksud terlebih dahulu harus:

- a. menjelaskan kedudukannya apakah sebagai perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum, atau lembaga negara;
- b. menjelaskan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a di atas.

[3.6] Menimbang pula, sejak Putusan Nomor

006/PUU-III/2005 yang

- a. diucapkan tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah menjadi pendirian Mahkamah bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu: ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi;
- d. ada hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang 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;

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon telah menjelaskan kedudukannya adalah sebagai Pengurus Besar Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) dan sekumpulan guru selaku perorangan. Selanjutnya, dalam menjelaskan anggapannya tentang kerugian hak konstitusional yang dideritanya sebagai akibat

diberlakukannya UU APBN-P 2008, para Pemohon mengajukan dalil-dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. bahwa Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 yang mewajibkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah adalah ketentuan yang bersifat imperatif (*dwingend recht*). Ketentuan tersebut berarti bidang pendidikan harus diprioritaskan tanpa menafikan bidang-bidang lain yang juga penting bagi kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara;
- b. bahwa sifat imperatif Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 tersebut telah ternyata pula dari putusan-putusan Mahkamah sejak tahun 2005 yang pada intinya menyatakan bahwa ketentuan undang-undang yang mengatur anggaran pendidikan yang kurang dari 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara adalah bertentangan dengan UUD 1945;
- c. bahwa dalam UU APBN-P 2008, rasio anggaran pendidikan diperkirakan mencapai 15,6% (lima belas koma enam persen), yang berarti melanggar amanat UUD 1945;
- d. bahwa dari cara menghitung anggaran pendidikan yang dilakukan oleh UU APBN-P 2008, dengan memasukkan anggaran pendidikan kedinasan, UU APBN-P 2008 telah melakukan pelanggaran substansial. Sementara itu, undang-undang (*sic!*) telah mengikuti kovensi internasional yang mengecualikan biaya pendidikan kedinasan dari pengertian dana

pendidikan, sedangkan Pemerintah (*sic!*) tidak mengecualikannya, sehingga UU APBN-P 2008 juga melakukan pelanggaran hukum. Sedangkan, dengan mengabaikan ketentuan 20% anggaran pendidikan dari APBN yang menjadi keharusan yang ditentukan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, UU APBN-P 2008 juga telah melakukan pelanggaran intrinsik

- e. bahwa, berdasar atas seluruh uraian pada huruf a sampai dengan d di atas, dana yang disediakan oleh Pemerintah untuk melaksanakan pendidikan jauh dari kebutuhan yang diperlukan untuk melaksanakan tanggung jawab konstitusional Pemerintah menyelenggarakan pendidikan nasional sesuai dengan ketentuan Pasal 31 ayat (1), ayat (2), dan ayat (5) UUD 1945, sehingga para Pemohon, sebagai bagian dari komponen pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional maupun menurut Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, telah dirugikan oleh berlakunya UU APBN-P 2008;
- f. bahwa, sebagai bagian dari komponen pendidikan, para Pemohon menganggap hak konstitusionalnya untuk memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara - sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 - dirugikan oleh berlakunya UU APBN-P 2008. Dalam hal ini, hak untuk memperjuangkan perbaikan pelaksanaan pendidikan melalui implementasi ketentuan alokasi anggaran pendidikan sekurang-

kurangnya 20% dari APBN, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena terhadap permohonan pengujian undang-undang yang ditujukan terhadap undang-undang yang substansinya identik dengan objek permohonan *a quo*, Mahkamah telah berkali-kali menerima kedudukan hukum para Pemohon yang kedudukan hukumnya sama dengan kedudukan hukum para Pemohon dalam permohonan *a quo*, sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 012/PUU-III/2005 yang diucapkan tanggal 19 Oktober 2005, Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 yang diucapkan tanggal 22 Maret 2006, Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006 yang diucapkan tanggal 1 Mei 2007, dan Putusan Nomor 24/PUU-V/2007 yang diucapkan tanggal 20 Februari 2008, maka pertimbangan-pertimbangan Mahkamah dalam putusan-putusan dimaksud *mutatis mutandis* berlaku pula terhadap para Pemohon dalam permohonan *a quo*, sehingga para Pemohon harus dinyatakan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan *a quo*. Meskipun demikian, seorang Hakim Konstitusi, yaitu H.A.S. Natabaya, seperti dalam putusan-putusan terdahulu dalam pengujian UU APBN, tetap menilai bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo* dan diajukan oleh pihak-pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk

bertindak selaku Pemohon, maka selanjutnya Mahkamah harus mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.10] Menimbang bahwa yang menjadi persoalan dalam permohonan *a quo* adalah mengenai konstitusionalitas UU APBN-P 2008 yang oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 karena mencantumkan anggaran untuk bidang pendidikan kurang dari 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara;

[3.11] Menimbang bahwa guna membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon, di samping mengajukan bukti-bukti surat, sebagaimana telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara putusan ini, juga mengajukan ahli Drs. Ibrahim Musa, M.A., Ph.D yang telah didengar keterangannya di hadapan Mahkamah pada persidangan tanggal 15 Juli 2008 yang pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. bahwa, menurut ahli, terdapat beberapa prinsip pengembangan rumus pendanaan pendidikan, yaitu prinsip keadilan, prinsip kecukupan, prinsip keberlangsungan, prinsip efisiensi, dan prinsip akuntabilitas.

Prinsip keadilan mencakup (i) kecukupan dana untuk menyelenggarakan kegiatan pokok pembelajaran, (ii) pemerataan antarsekolah, (iii) upaya penyeragaman fiskal untuk mengatasi perbedaan kemampuan ekonomi masyarakat, (iv)

program pendidikan khusus, (v) program remedial, (vi) faktor *diseconomies of scale* karena letak geografis terpencil, (vii) beban pemerintah yang berat, (viii) perbedaan tingkat kemahalan antarwilayah;

- Prinsip kecukupan meliputi: (i) mata pelajaran/mata kuliah, (ii) tingkat kelas, (iii) jenjang pendidikan, (iv) jenis pendidikan (umum, kejuruan, keagamaan, vokasi, profesi);
 - Prinsip keberlangsungan maksudnya adalah harus ada sumber dana tetap dan usaha memberdayakan satuan pendidikan;
 - Prinsip efisiensi, maksudnya dengan dana yang sama dicapai hasil yang lebih tinggi;
 - Prinsip akuntabilitas, maksudnya harus ada transparansi dan penggunaan biaya pendidikan sesuai dengan aturan dan mutu hasil;
- b. bahwa, menurut ahli, untuk satuan pendidikan, pendanaannya mengikuti rumus: biaya pokok penyelenggaraan pendidikan ditambah dengan indeks kemiskinan dan insentif peningkatan mutu. Sementara itu, biaya pokok penyelenggaraan pendidikan mencakup gaji dan tunjangan kesejahteraan guru, sarana (gedung, buku, komputer, perpustakaan, dan lain-lain), penunjang administrasi kegiatan belajar mengajar/tata usaha, serta kegiatan ekstrakurikuler, remedial, dan pengayaan;
- c. bahwa, sementara itu, dengan rumus pendanaan pendidikan untuk satuan pendidikan tersebut

kemudian didapatkan rumus pendanaan pendidikan untuk tingkat kabupaten/kota, provinsi, dan nasional.

- Untuk tingkat kabupaten/kota, rumus pendanaan pendidikan mencakup: keseluruhan jumlah biaya pada tingkat satuan pendidikan ditambah dengan biaya pengawasan/pembinaan dan manajemen daerah kabupaten/kota. Adapun keseluruhan jumlah biaya pada tingkat satuan pendidikan tersebut diperoleh dari hasil penjumlahan keseluruhan insentif fiskal daerah ditambah dengan keseluruhan insentif kegiatan mutu pendidikan kabupaten/kota;

Untuk tingkat provinsi, rumus pendanaan pendidikan meliputi: penataran guru, sertifikasi, KKG/MGPP ditambah dengan koordinasi pengembangan kurikulum, biaya sekolah khusus dan layanan khusus, sekolah bertaraf internasional, satuan pendidikan unggulan lokal, dan manajemen provinsi;

- Untuk tingkat nasional, rumus pendanaan pendidikan meliputi: perencanaan dan pengembangan pendidikan ditambah dengan pengendalian/ penelitian/ pengembangan standar nasional pendidikan (isi, proses, lulusan, guru, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, penilaian, pengelolaan, dan pembiayaan), *monitoring* dan evaluasi pendidikan, kompensasi kemiskinan, kompensasi mutu pendidikan, dan manajemen unit pengelolaan pendidikan nasional.

- d. bahwa, dengan demikian anggaran pendidikan harus memperhatikan keseluruhan hal yang telah diuraikan pada huruf a sampai dengan c di atas.

Pendapat Mahkamah

[3.13] Menimbang bahwa, sebelum putusan ini, sejak tahun 2005 Mahkamah telah empat kali memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 012/PUU-III/2005, Nomor 026/PUU-III/2005, Nomor 026/PUU-IV/2006, dan Nomor 24/PUU-V/2007. Oleh karena itu, sebelum mempertimbangkan lebih jauh pokok permohonan *a quo*, Mahkamah memandang penting untuk mengingatkan kembali pembentuk undang-undang, *in casu* DPR dan Presiden, akan pertimbangan-pertimbangan Mahkamah dalam keempat putusan dimaksud sebagai berikut:

Putusan Nomor 012/PUU-III/2005 yang diucapkan pada tanggal 19 Oktober 2005, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN 2005. Dalam putusan ini, meskipun amarnya menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), namun alasannya adalah semata-mata karena jika permohonan dikabulkan maka Pemohon akan menjadi lebih dirugikan, sebagaimana ditegaskan dalam pertimbangan hukum putusan dimaksud yang menyatakan, antara lain, "*Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon adalah beralasan,*

namun apabila Mahkamah menyatakan permohonan dikabulkan, maka berdasarkan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 akan berlaku ketentuan APBN tahun lalu. Hal tersebut tidak mungkin diterapkan pada permohonan a quo, karena akan menimbulkan kekacauan (*governmental dissaster*) dalam administrasi keuangan negara, yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dan bahkan akibatnya dapat akan lebih buruk apabila ternyata anggaran pendidikan pada APBN sebelumnya lebih kecil jumlahnya". Pada bagian lain dari putusan itu juga dikatakan, "Apabila ternyata bahwa anggaran pendidikan tahun sebelumnya lebih kecil nilai atau jumlah nominalnya daripada anggaran yang sedang berjalan, sekiranya permohonan dikabulkan maka justru para Pemohon dan segenap\g-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007, yang amar putusnya menyatakan mengabulkan permohonan untuk seluruhnya (*in casu*, sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% sebagai batas tertinggi), dalam pertimbangannya Mahkamah menegaskan, "Menimbang bahwa dalam kaitannya dengan pengujian UU APBN karena persentase yang lebih rendah dari yang diamanatkan oleh Pasal 31 ayat (4) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa besarnya persentase anggaran pendidikan terhadap APBN adalah fakta yang tidak perlu pembuktian, namun yang masih perlu diputuskan oleh Mahkamah adalah konsekuensi dari adanya fakta demikian. UUD 1945 dan UU MK memberi kewenangan kepada Mahkamah untuk menyatakan suatu undang-undang yang bertentangan dengan UUD sebagai tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Meskipun kewenangan tersebut

dapat diterapkan untuk dua perkara sebelumnya yang berkaitan dengan persentase anggaran pendidikan, namun Mahkamah dalam menjatuhkan putusannya mempertimbangkan banyak aspek yang dapat ditimbulkan dari putusannya. Putusan Mahkamah dalam Perkara Nomor 026/PUU-III/2005 adalah sebuah alternatif proporsional dengan mempertimbangkan akibat hukum yang akan ditimbulkan. Dengan adanya putusan yang demikian masih membuka kemungkinan bagi otoritas penyusun APBN untuk meningkatkan persentase anggaran pendidikan melalui mekanisme APBN-P (Anggaran Pendapatan Belanja Negara-Perubahan) melalui legislative review". (vide Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006, h. 94). Pada bagian lain pertimbangan hukum dari putusan tersebut, Mahkamah mengingatkan, "Menimbang bahwa sudah merupakan suatu fakta yang tak terbantahkan, besarnya anggaran pendidikan yang tercantum dalam APBN dari tahun ke tahun sejak APBN TA 2004 hingga APBN TA 2007 belum pernah mencapai angka persentase minimal 20% sebagaimana dimaksud Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945. Hal itu karena, menurut Mahkamah, Pemerintah dan DPR belum melakukan upaya yang optimal untuk meningkatkan anggaran pendidikan agar amanat konstitusi dapat terpenuhi. Oleh karena itu, mengingat sifat imperatif Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945, Mahkamah sebagai pengawal konstitusi perlu mengingatkan agar anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBN harus diprioritaskan dan diwujudkan dengan sungguh-sungguh, agar jangan sampai Mahkamah harus menyatakan keseluruhan APBN yang tercantum dalam UU APBN tidak mempunyai

kekuatan hukum mengikat yang disebabkan oleh adanya bagian dari UU APBN, yaitu mengenai anggaran pendidikan, yang bertentangan dengan UUD 1945”;

Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006 yang diucapkan pada tanggal 1 Mei 2007, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007, yang amarnya menyatakan mengabulkan permohonan untuk sebagian, Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menyatakan, antara lain, *“Bahwa dengan dimasukkannya komponen gaji pendidik dalam perhitungan anggaran pendidikan, menjadi lebih mudah bagi Pemerintah bersama DPR untuk melaksanakan kewajiban memenuhi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dalam APBN... Oleh karena itu, dengan adanya Putusan Mahkamah ini, tidak boleh lagi ada alasan untuk menghindari atau menunda-nunda pemenuhan ketentuan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan, baik dalam APBN maupun APBD di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD 1945...”* (vide Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006, h. 95).

[3.14] Menimbang bahwa dengan adanya empat putusan Mahkamah sebagaimana diuraikan pada paragraf **[3.13]** huruf a sampai dengan d di atas, telah cukup alasan bagi Mahkamah untuk menilai adanya kesengajaan pembentuk undang-undang melanggar UUD 1945. Keadaan demikian, jika dibiarkan, di satu pihak, akan berdampak pada berkembangnya sikap menisbikan

kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar sebagai norma hukum tertinggi dalam negara hukum dan, di lain pihak, sikap tersebut sekaligus merupakan stimulasi atau dorongan pula bagi daerah (provinsi, kabupaten/kota) untuk tidak memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBD-nya sebagaimana juga diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, penisbian kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar demikian, dengan sendirinya merupakan pengurangan terhadap makna bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan bahkan, disadari atau tidak, merupakan delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi;

[3.15] Menimbang bahwa Mahkamah dapat memahami cara penghitungan persentase anggaran pendidikan sebagaimana yang diterangkan oleh Pemerintah sebagaimana diuraikan pada sub-paragraf [3.12.2]. Namun, sekalipun cara penghitungan demikian tampak wajar dan masuk akal, cara tersebut bukanlah cara yang digunakan untuk menghitung persentase anggaran pendidikan dalam UU APBN-P 2008, sehingga hanya bernilai teori yang secara akademik masih dapat diperdebatkan. Lebih-lebih lagi, jika cara demikian hanya diberlakukan terhadap perhitungan persentase anggaran pendidikan. Oleh karena itu, Mahkamah tidak dapat menerimanya sebagai cara penghitungan persentase anggaran pendidikan yang bernilai hukum dalam permohonan *a quo*, sehingga harus dikesampingkan dari penilaian untuk mempertimbangkan konstitusionalitas

anggaran pendidikan dalam APBN-P 2008. Cara penghitungan APBN-P 2008, sebagaimana juga APBN sebelumnya, tidak menggunakan cara sebagaimana yang diuraikan oleh Pemerintah tersebut di atas. Jika pembentuk undang-undang bermaksud menggunakan cara penghitungan demikian sebagai cara yang memiliki nilai hukum dalam pembuktian konstitusionalitas penghitungan persentase anggaran pendidikan dalam UU APBN, maka pembentuk undang-undang harus menyatakannya secara jelas dalam undang-undang dan berlaku terhadap semua pos pengeluaran atau pos belanja negara dalam APBN. Namun, hal itu tidaklah serta-merta menghilangkan hak pihak-pihak yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan, sebagai akibat diberlakukannya norma undang-undang yang memuat cara penghitungan demikian, untuk mengajukan pengujian konstitusionalitas norma undang-undang itu kepada Mahkamah;

[3.16] Menimbang bahwa selama Undang-Undang Dasar tetap mewajibkan untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN dan dari APBD, terlepas dari cara penghitungannya, maka bagi Mahkamah – sebagai pengawal UUD 1945 – tidak dapat tidak kecuali harus menyatakan suatu norma undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 jika norma undang-undang tersebut tidak mengindahkan kewajiban dimaksud. Dengan memperhatikan secara cermat pertimbangan hukum pada empat putusan Mahkamah dalam pengujian UU APBN sebelumnya, sebagaimana diuraikan pada paragraf **[3.13]** di atas, Mahkamah

memandang telah cukup memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk merumuskan undang-undang yang menjamin ditaatinya ketentuan UUD 1945 yang menyangkut anggaran pendidikan. Oleh karena itu, demi menegakkan wibawa Undang-Undang Dasar sebagai hukum tertinggi sesuai dengan prinsip konstitusionalisme dalam negara hukum, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Mahkamah harus menyatakan seluruh ketentuan UU APBN-P 2008 mengenai anggaran pendidikan bertentangan dengan UUD 1945. Sebagai akibat tidak terpenuhinya perhitungan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN, maka keseluruhan perhitungan anggaran dalam UU APBN-P 2008 menjadi inkonstitusional. Namun, keharusan dalam mempertimbangkan keseluruhan aspek kepentingan negara, menyebabkan Mahkamah tetap mempertimbangkan risiko kekacauan dalam penyelenggaraan administrasi keuangan negara, sehingga akibat hukum dari bertentangnya ketentuan UU APBN-P 2008 dengan UUD 1945, yakni tidak mempunyai kekuatan hukum mengikatnya ketentuan undang-undang yang bersangkutan, tidak akan serta-merta dinyatakan berlaku sejak putusan ini diucapkan melainkan sampai dengan dibuatnya UU APBN yang baru untuk tahun anggaran 2009. Apabila kelak dalam UU APBN yang baru tersebut ternyata anggaran pendidikan tidak juga mencapai minimal 20% dari APBN dan dari APBD, maka Mahkamah cukup menunjuk putusan ini untuk membuktikan inkonstitusionalnya ketentuan undang-undang dimaksud. Untuk mendorong

agar semua daerah (provinsi, kabupaten/ kota) memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dalam APBD-nya, dan mencegah pengurangan terhadap makna Indonesia sebagai negara hukum, serta menghindari terjadinya delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka Mahkamah perlu sekali lagi mengingatkan pembentuk undang-undang untuk selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun Anggaran 2009 harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan.

AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan permohonan para Pemohon dikabulkan;

Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4848) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Menyatakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 63, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4848) tetap berlaku sampai diundangkannya Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009.

Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya; (Diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang pada hari **Senin, 11 Agustus 2008**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari ini, **Rabu, 13 Agustus 2008**).

(XI)

PENGUJIAN UU NOMOR 29 TAHUN 2004 TENTANG
PRAKTIK KEDOKTERAN DAN UU NOMOR 20
TAHUN 2013 TENTANG PENDIDIKAN
KEDOKTERAN
(PUTUSAN NOMOR 10/PUU-XV/2017)

Abstrak

Pengisian anggota Konsil Kedokteran Indonesia (KKI) harus mempertimbangkan tugas KKI yang berpotensi bersinggungan dengan kepentingan institusi asal anggota KKI. Ikatan Dokter Indonesia (IDI), sebagai organisasi profesi dokter juga merupakan salah satu institusi asal anggota KKI. Keadaan ini menimbulkan potensi benturan kepentingan (*conflict of interest*) dari sisi IDI sebab IDI bertindak sebagai regulator dalam menjalankan fungsi sebagai anggota KKI. Untuk mencegah potensi benturan kepentingan tersebut maka seyogianya anggota IDI yang duduk dalam KKI seharusnya adalah mereka yang bukan merupakan pengurus IDI. Telah cukup alasan bagi Mahkamah untuk memutuskan bahwa Pasal 14 ayat (1) huruf a UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran yang menyatakan “*Jumlah anggota Konsil Kedokteran Indonesia 17 (tujuh belas) orang yang terdiri atas unsur-unsur yang berasal dari: (a) organisasi profesi kedokteran 2 (dua) orang; ...*” bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang unsur “*organisasi profesi kedokteran*” tidak dimaknai sebagai tidak menjadi pengurus organisasi profesi kedokteran.

PEMOHON

1. **Dr. dr. Judilherry Justam, M.M., M.E., PKK**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
2. **dr. Nurdadi Saleh, SpOG**, Dokter Praktik Swasta;
3. **Prof. Dr. dr. Pradana Soewondo, Sp.PD KEMD**, Staf Pengajar FKUI/RSCM;
4. **dr. Tarmizi Hakim, SpBTKV**, Ahli Bedah Jantung Senior dan Direktur President Medical Center Kota Jababeka-Cikarang;
5. **Prof. Dr. dr. Wahyuning Ramelan, Sp.And**, Pensiunan Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
6. **Prof. dr. J. Hari Kusnanto, Dr.PH**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Gajah Mada;
7. **Dr. dr. Toar Jean Maurice Lalisang, SpB, KBD**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
8. **Prof. Dr. dr. Endang S Basuki, MPH**, Pensiunan Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
9. **Prof. Dr. dr. Wachyu Hadisaputra, SpOG(K)**, Pekerjaan : Ketua Unit Penjaminan Mutu Akademik (UPMA) FKUI dan Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
10. **Prof. Dr. dr. Biran Affandi, SpOG(K)**, Guru Besar Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
11. **Prof. Dr. dr. KRT. Adi Heru Sutomo, MSc, PNS**;
12. **dr. Marulam M. Panggabean, SpPD-KKV, SpJP**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
13. **dr. Setyawati Budiningsing, MPH**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
14. **Dr. dr. Wahyudi Istiono, M.Kes**, Dokter/Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Gajah Mada;

15. **Kol (Purn) dr.H. Martomo Pryatman Mardjoeki, Sp.An**, Pensiunan Dokter TNI-AD;
16. **Dr. dr. Asep Sukohar, M.Kes**, Dokter;
17. **dr. Kunto Raharjo, Sp.AnKIC**, Konsultan di PT. Medika Plasa untuk masalah pelayanan kesehatan “off road” di wilayah operasi tambang;
18. **Dr.dr. Bondan Agus Suryanto, SE, MA, AAK**, Dosen Fakultas Kedokteran UII, Yogyakarta;
19. **dr. Robert Reverger, SpKJ (K)**, Dokter Spesialis Kedokteran Jiwa (Konsultan) praktek swasta;
20. **dr. Suryono S.I.Santoso, SpOG**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
21. **dr. Rodri Tanoto, MSc**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
22. **Dr. Trevino Aristarkus Pakasi, PhD**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
23. **dr. Indah Suci Widyahening, Ph.D.**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
24. **dr. Erfen Gustiawan Suwangto, M.H (Kes.)**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Atmajaya;
25. **Dr. dr. H.B. Arman Adel Abdullah, SpRad(K), Dr.Sinaro**, Pensiunan Lektor Kepala, golongan IVC ;
26. **dr. Sudjoko Kuswadji, MSc (OM) PKK SpOk**, Konsultan dan Pelatih Kesehatan Kerja;
27. **Kol (Purn.) dr. H.Momo Sudarmo**, Pensiunan Dokter TNI-AD;
28. **dr. Wahyu Setiakusumah, MARS**, Pensiunan PT. Persero Pelabuhan Indonesia II;
29. **dr. Grace Wangge, Ph.D.**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia;
30. **dr. Zainal Azhar, Sp.M.**, Pensiunan Dokter PNS;
31. **dr. Insi Farisa Desy Arya, M.Si**, Dosen Fakultas Kedokteran Universitas Padjadjaran;

32. **dr. Nida Wannahari Nasution, MKM**, Pensiunan Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Barat;

memberikan kuasa kepada: Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H, Ai Latifah Fardiyah, S.H, Vivi Ayunita Kusumandari, S.H, kesemuanya Advokat/Penasehat Hukum pada Kantor Hukum **Dr. Muhammad Asrun and Partners (MAP) Law Firm**;
Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon**;

POKOK PERMOHONAN

Para Pemohon memiliki kepentingan konstitusional atas keberadaan Pasal 1 angka 4, Pasal 1 angka 12, Pasal 1 angka 13, Pasal 14 ayat (1) huruf a, Pasal 29 ayat (3) huruf d dan Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran dan Pasal 1 angka 20, Pasal 5 ayat (2), Pasal 7 ayat (8), Pasal 8 ayat (4), Pasal 11 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 36 ayat (2), Pasal 36 ayat (3), Pasal 39 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran.

Bahwa dalam menerangkan anggapannya perihal kerugian hak-hak konstitusionalnya sebagai akibat berlakunya norma Undang-Undang *a quo* serta hubungan kausal antara kerugian hak-hak konstitusional tersebut dengan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian para Pemohon menguraikan sebagai berikut:
Bahwa menurut para Pemohon pengertian “Sertifikat Kompetensi” dalam Pasal 1 angka 4 UU Praktik Kedokteran digeneralisir antara sertifikat untuk lulusan baru dan resertifikasi, hal ini mengakibatkan lulusan baru

fakultas kedokteran harus mengikuti uji kompetensi sebanyak dua kali yaitu uji kompetensi mahasiswa program profesi dokter dan uji kompetensi yang dilaksanakan oleh Ikatan Dokter Indonesia/Kolegium Dokter Indonesia dan/atau harus memperoleh sertifikat kompetensi dari Kolegium Dokter Indonesia Indonesia, walaupun telah lulus Uji Kompetensi Mahasiswa Program Profesi Dokter sehingga berhak memperoleh sertifikat profesi (ijazah) yang sebenarnya sudah merupakan bukti kompetensi dari seorang dokter;

Pasal 29 ayat (3) huruf d UU Praktik Kedokteran menyatakan untuk memperoleh surat tanda registrasi yang merupakan bagian dari persyaratan untuk memperoleh izin praktik, dinyatakan harus memiliki sertifikat kompetensi. Hal ini merugikan, karena dokter yang seharusnya sudah mendapatkan sertifikat profesi setelah lulus uji kompetensi mahasiswa program profesi dokter, masih harus mengikuti uji kompetensi lagi untuk mendapatkan sertifikat kompetensi yang menjadi syarat untuk memperoleh tanda registrasi dokter tersebut, padahal seharusnya sertifikat profesi ini sudah merupakan bukti kompetensi seorang dokter baru lulus.

Bahwa menurut para Pemohon "Sertifikat Profesi" sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran terdapat ketidakpastian hukum akibat adanya ketidakjelasan dalam Undang-Undang *a quo* telah menggeneralisir antara sertifikat untuk lulusan baru dan resertifikasi, hal ini mengakibatkan lulusan baru fakultas kedokteran harus mengikuti uji kompetensi sebanyak dua kali dan/atau harus memperoleh sertifikat kompetensi dari Kolegium Dokter Indonesia, walaupun telah lulus Uji Kompetensi Mahasiswa Program Profesi

Dokter dan mendapatkan sertifikat (ijazah) yang sudah merupakan bukti kompetensi dari seorang dokter baru.

Bahwa menurut para Pemohon ketentuan Pasal 1 angka 12 UU Praktik Kedokteran mempersempit makna organisasi profesi yaitu hanya Ikatan Dokter Indonesia (IDI) sedangkan sudah diketahui bahwa dalam lingkungan IDI terdapat sejumlah Perhimpunan Dokter Spesialis yang juga berhak disebut sebagai “Organisasi Profesi”. Ketentuan demikian merugikan hak konstitusional sebagian para Pemohon yang merupakan anggota Perhimpunan Dokter Spesialis, karena membatasi hak berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat sebagaimana diatur, dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945.

Bahwa menurut para Pemohon IDI sebagai “*medical association*” seyogianya hanya berfungsi sebagai serikat pekerja bagi dokter Indonesia. Sedangkan Kolegium dan Majelis Kolegium Kedokteran adalah “*academic body*” bagi dokter Indonesia. Kolegium yang dibentuk oleh organisasi profesi IDI maupun perhimpunan spesialis tanpa melibatkan institusi Pendidikan akan mengakibatkan ketidakpastian hukum karena adanya intervensi IDI terhadap independensi kolegium. Kolegium Kedokteran Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 13 UU Praktik Kedokteran merugikan hak konstitusional para Pemohon yang menambahkan terbinanya profesionalisme dokter dalam meningkatkan mutu pelayanan kesehatan masyarakat yang akhirnya akan memberikan dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat luas.

Bahwa menurut para Pemohon ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf a UU Praktik Kedokteran merugikan hak konstitusional para Pemohon karena mengakibatkan ketidakpastian hukum sebagai akibat dari adanya potensi benturan kepentingan antara pengurus organisasi profesi kedokteran (IDI) yang merangkap sebagai komisioner pada KKI yang berfungsi sebagai regulator, dimana pengurus organisasi profesi kedokteran (IDI) menjadi objek dari regulasi yang dibentuk, terlebih lagi apabila komisioner tersebut adalah juga menjabat sebagai Ketua Umum Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia.

Bahwa menurut para Pemohon “organisasi profesi” sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 20, Pasal 5 ayat (2), Pasal 7 ayat (8), Pasal 8 ayat (4), Pasal 11 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 36 ayat (3) dan Pasal 39 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran merupakan ranah akademis yang menjadi tanggung jawab Kolegium Kedokteran yang merupakan *academic body* Dokter Indonesia.

[3.6] Menimbang bahwa dengan mendasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK dan putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) serta dikaitkan dengan kerugian yang dialami oleh para Pemohon, menurut Mahkamah:

- 1) Para Pemohon sebagai dosen dan/atau guru besar, Wakil Dekan, pensiunan dosen, dokter, pensiunan dokter TNI-AD, pensiunan Dokter Dinas Kesehatan, Pensiunan PT. Persero Pelabuhan Indonesia II mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, khususnya Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 31 ayat (1), serta para Pemohon menganggap hak konstitusional

- tersebut dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- 2) Kerugian konstitusional para Pemohon setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - 3) Terdapat hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, serta ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat, para Pemohon sebagai dosen dan/atau guru besar, Wakil Dekan, pensiunan dosen, dokter, pensiunan dokter TNI-AD, pensiunan Dokter Dinas Kesehatan, Pensiunan PT. Persero Pelabuhan Indonesia II memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Pokok Permohonan

Pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 1 angka 4, Pasal 1 angka 12, Pasal 1 angka 13, Pasal 14 ayat (1) huruf a, Pasal 29 ayat (3) huruf d, Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran; dan Pasal 1 angka 20, Pasal 5 ayat (2), Pasal 7 ayat (8), Pasal 8 ayat (4), Pasal 11 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 36 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 39 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran, oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Para Pemohon mendalilkan bahwa frasa “sertifikat kompetensi” dan “uji kompetensi” sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 UU Praktik Kedokteran yang berbunyi, “Sertifikat Kompetensi adalah surat tanda pengakuan terhadap kemampuan seorang dokter atau dokter gigi untuk menjalankan praktik kedokteran di seluruh Indonesia setelah lulus uji kompetensi”, dan Pasal 29 ayat (3) huruf d UU Praktik Kedokteran yang menyatakan, “Untuk memperoleh surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi harus memenuhi persyaratan: d. Memiliki sertifikat kompetensi” seharusnya dimaknai sebagai “bukan untuk lulusan baru Fakultas Kedokteran”; dan, dan harus pula dimaknai sebagai “diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi dan berbentuk badan hukum pendidikan” dengan alasan sebagai berikut:
 - a. bahwa setiap lulusan Fakultas Kedokteran telah melalui uji kompetensi sesuai dengan Pasal 36 ayat (3) UU Pendidikan Kedokteran dan mendapatkan sertifikat profesi sehingga tidak perlu lagi mendapat sertifikat kompetensi dari Kolegium Dokter Indonesia (KDI) yang dibentuk oleh Ikatan Dokter Indonesia (IDI).
 - b. bahwa frasa “sertifikat kompetensi” dalam ketentuan *a quo* telah digeneralisir antara Sertifikat Kompetensi yang pertama kali diberikan kepada dokter baru atau mahasiswa program profesi dokter yang telah lulus Uji Kompetensi Mahasiswa Program Profesi Dokter (UKMPPD) dengan Sertifikat Kompetensi yang diberikan pada saat resertifikasi, yaitu setelah 5 (lima) tahun praktik mandiri dan menjalani program Pengembangan

dan Pendidikan Kedokteran Berkelanjutan dengan perolehan satuan kredit khusus.

- c. bahwa Sertifikat Kompetensi yang pertama kali tersebut seharusnya menyatu atau merupakan bagian tak terpisahkan dari Sertifikat Profesi yang diberikan kepada mahasiswa kedokteran yang lulus UKMPPD, atau dengan kata lain Sertifikat Profesi tersebut seharusnya dimaknai pula sebagai Sertifikat Kompetensi.
- d. bahwa berlakunya ketentuan *a quo* mengakibatkan Sertifikat Kompetensi tersebut tetap harus dimiliki secara terpisah oleh mereka yang telah lulus UKMPPD untuk dapat memperoleh Surat Tanda Registrasi Dokter dari KKI sebagai syarat mutlak guna memperoleh izin praktik.
- e. bahwa uji kompetensi sebagai syarat untuk memperoleh Sertifikat Kompetensi seharusnya diselenggarakan oleh satuan pendidikan terakreditasi sebagaimana diatur dalam Pasal 61 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) dan bukan oleh Kolegium Dokter Indonesia (KDI) yang dibentuk oleh IDI.
- f. para Pemohon juga merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 122/PUU-XII/2014 bertanggal 7 Desember 2015 yang menurut para Pemohon dalam putusan ini Mahkamah telah menolak permohonan Perhimpunan Dokter Umum Indonesia (PDUI) terkait dengan Pasal 36 ayat (3) UU Pendidikan Kedokteran sehingga menurut Pemohon demi hukum tidak dibenarkan bagi kolegium yang dibentuk IDI untuk

menyelenggarakan uji kompetensi terhadap lulusan Fakultas Kedokteran.

Berdasarkan alasan tersebut di atas para Pemohon meminta agar ketentuan Pasal 1 angka 4 dan Pasal 29 ayat (3) huruf d UU Praktik Kedokteran dinyatakan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

2. Para Pemohon menghendaki agar frasa "*organisasi profesi*" sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 UU Praktik Kedokteran yang menyatakan, "*Organisasi Profesi adalah Ikatan Dokter Indonesia untuk dokter dan Persatuan Dokter Gigi Indonesia untuk Dokter Gigi*" tidak hanya dimaknai sebagai IDI tetapi juga dimaknai "*Perhimpunan Dokter Spesialis*" yang berada dalam lingkungan IDI dan/atau Kolegium Kedokteran dan frasa '*organisasi profesi*' dalam Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran yang menyatakan, "*Untuk mendapatkan surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36, dokter dan dokter gigi harus: c. Memiliki rekomendasi dari organisasi profesi,*" juga ditafsirkan meliputi "*Perhimpunan Dokter Spesialis*" yang berada dalam lingkungan IDI. Para Pemohon berpandangan bahwa pengakuan terhadap Perhimpunan Dokter Spesialis atau Kolegium Kedokteran Indonesia sebagai organisasi profesi diperlukan agar memiliki otonomi dan dapat memberikan rekomendasi praktik dokter spesialis. Menurut para Pemohon ternyata dari pengertian atau frasa "*... organisasi profesi untuk masing-masing cabang disiplin ilmu yang bertugas mengampu cabang disiplin ilmu tersebut*" tersirat pengertian bahwa organisasi profesi itu juga terdiri

dari berbagai organisasi profesi dari masing-masing cabang disiplin ilmu yang bertugas mengampu cabang disiplin ilmu masing-masing yaitu perhimpunan-perhimpunan dokter spesialis beserta Kolegium masing-masing yang terkait.

Para Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan tersebut yang telah memberikan penafsiran bahwa IDI merupakan satu-satunya organisasi profesi kedokteran di Indonesia sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) AD/ART IDI menyalahi hak setiap orang atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagaimana diatur dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dan hak setiap orang untuk memajukan dirinya dan memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan alasan tersebut di atas para Pemohon meminta agar ketentuan Pasal 1 angka 12 dan Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran dinyatakan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.

3. Para Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 1 angka 13 UU Praktik Kedokteran yang menyatakan, *“Kolegium Kedokteran Indonesia dan Kolegium kedokteran Gigi Indonesia adalah badan yang dibentuk oleh organisasi profesi untuk masing-masing cabang disiplin ilmu yang bertugas mengampu cabang disiplin ilmu tersebut”*, telah menjadikan Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia (MKKI) sebagai subordinat dari IDI. Ketentuan *a quo* mengerdilkan atau mereduksi kewenangan MKKI dalam menetapkan Program Studi Dokter Spesialis

baru yang merupakan tugas pokok MKKI. Dalam sejumlah kasus, suatu keahlian yang sudah diakui oleh MKKI sebagai spesialisasi dihambat, ditolak atau tidak kunjung disahkan oleh PB IDI. Untuk menjamin independensinya kolegium seyogianya dibentuk oleh Fakultas Kedokteran/ Program Studi bersama dengan Asosiasi Institusi Pendidikan Kedokteran dengan atau tanpa *medical council*, dalam hal ini Konsil Kedokteran Indonesia (KKI), dan terlepas dari IDI. Dengan demikian, menurut para Pemohon, Kolegium Kedokteran maupun Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia dengan statusnya yang otonom dan independen tidak perlu lagi harus disahkan dan dikukuhkan dalam Muktamar Ikatan Dokter Indonesia.

Para Pemohon meminta agar frasa "*oleh organisasi profesi*" dalam ketentuan Pasal 1 angka 13 UU Praktik Kedokteran dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan dihapuskan sehingga ketentuan *a quo* menjadi berbunyi, "*Kolegium Kedokteran Indonesia dan Kolegium Kedokteran Gigi Indonesia adalah badan yang dibentuk oleh organisasi untuk masing-masing cabang disiplin ilmu yang bertugas mengampu cabang disiplin ilmu tersebut*".

Ketentuan Pasal 1 angka 13 UU Praktik Kedokteran, menurut para Pemohon, bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945.

4. Para Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf a UU Praktik Kedokteran yang menyatakan, "*Jumlah anggota Konsil Kedokteran Indonesia 17 (tujuh belas) orang yang terdiri atas unsur-*

unsur yang berasal dari (a) organisasi profesi kedokteran 2 (dua) orang”, menimbulkan potensi benturan kepentingan (*conflict of interest*) sebab terdapat komisioner KKI yang berasal dari unsur organisasi profesi kedokteran. Bahkan salah satu komisioner KKI adalah Ketua Umum Organisasi Profesi Kedokteran yang dalam hal ini adalah Ikatan Dokter Indonesia. Komposisi keanggotaan yang demikian menempatkan organisasi profesi kedokteran sebagai *regulator* sekaligus sebagai objek regulasi yang mengakibatkan keputusan-keputusan KKI menjadi “*bias*”. Sebab, menurut Pemohon, organisasi profesi akan mengedepankan kepentingan organisasinya yang dapat saja berbeda atau bertentangan dengan kepentingan KKI sebagai regulator dalam menjamin terciptanya pelayanan kesehatan yang bermutu. Atas dasar pertimbangan tersebut para Pemohon meminta agar frasa “*unsur-unsur yang berasal dari organisasi profesi kedokteran*” dalam Pasal 14 ayat (1) huruf a UU Praktik Kedokteran dimaknai sebagai “yang tidak menjadi pengurus organisasi profesi kedokteran”.

5. Para Pemohon mendalilkan bahwa frasa “*organisasi profesi*” dalam ketentuan Pasal 1 angka 20, Pasal 5 ayat (2), Pasal 7 ayat (8), Pasal 8 ayat (4), Pasal 11 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 36 ayat (3), dan Pasal 39 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran seharusnya dimaknai sebagai “*Kolegium Kedokteran dan/atau Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia*” sebagai organisasi yang memiliki kompetensi di bidang pendidikan kedokteran. Para Pemohon mendasarkan dalil tersebut pada argumentasi bahwa bidang pendidikan kedokteran merupakan ranah akademis yang menjadi tanggung jawab Kolegium Kedokteran

sebagai *academic body* dokter Indonesia. Menurut para Pemohon, karena undang-undang ini mengatur tentang pendidikan kedokteran maka tentunya pengertian *kompetensi* dalam hal ini adalah *kompetensi dalam bidang pendidikan kedokteran*. Dalam organisasi profesi kedokteran, badan atau organisasi yang memiliki kompetensi dalam bidang pendidikan kedokteran adalah Kolegium Kedokteran dan/atau Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia (MKKI) dan bukanlah *medical association* dalam hal ini IDI yang merupakan *political body* atau Serikat Pekerja bagi dokter Indonesia serta bukan merupakan badan atau organisasi pendidikan.

Menurut para Pemohon, ketentuan tersebut bersifat multi tafsir dan mengakibatkan ketidakpastian hukum sebab mencampurkan lembaga yang berkedudukan sebagai *political body* dengan *academic body* di mana keduanya mempunyai fungsi yang berbeda, terlebih yang berkaitan dengan pendidikan kedokteran. Tidak diakuinya Kolegium Kedokteran dan/atau Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia sebagai badan yang berwenang terkait dengan pendidikan kedokteran mengakibatkan ketidakpastian terhadap penyelenggaraan pendidikan kedokteran. Berdasarkan alasan-alasan tersebut para Pemohon menyatakan ketentuan pasal-pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945.

6. Para Pemohon mengajukan uji konstitusionalitas Pasal 36 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran yang menyatakan, "*Mahasiswa yang lulus uji kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperoleh sertifikat*

profesi yang dikeluarkan oleh perguruan tinggi". Dalam ketentuan Pasal 36 ayat (1) dinyatakan bahwa, "Untuk menyelesaikan program profesi dokter atau dokter gigi, mahasiswa harus lulus uji kompetensi yang bersifat nasional sebelum mengangkat sumpah sebagai Dokter atau Dokter Gigi". Sementara itu, seorang dokter, untuk memperoleh surat tanda registrasi dokter harus memiliki sertifikat kompetensi. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia (KKI) Nomor 6 Tahun 2011 tentang Registrasi Dokter dan Dokter Gigi, sertifikat kompetensi adalah surat tanda pengakuan terhadap kemampuan seorang Dokter/Dokter Gigi untuk menjalankan praktik kedokteran di seluruh Indonesia yang diterbitkan oleh kolegium terkait setelah lulus uji kompetensi. Menurut para Pemohon, terdapat kerancuan dalam kedua ketentuan-ketentuan tersebut. Di satu sisi, setelah lulus uji kompetensi seorang mahasiswa program profesi dokter akan mendapatkan Sertifikat Profesi tetapi Sertifikat Kompetensinya diberikan oleh Kolegium, dalam hal ini Kolegium Dokter Primer Indonesia (KDPI)/Kolegium Dokter Indonesia (KDI).

Para Pemohon mendalilkan bahwa seyogianya begitu seorang mahasiswa program profesi kedokteran memperoleh Sertifikat Profesi dari Perguruan Tinggi seharusnya sudah dianggap kompeten sehingga tidak perlu lagi untuk memiliki Sertifikat Kompetensi secara terpisah dari KDI/IDI. Kolegium seharusnya hanya menerbitkan Sertifikat Kompetensi bagi dokter yang sudah lama lulus dan berpraktik mandiri dokter yang disebut sebagai resertifikasi.

Para Pemohon meminta agar frasa “*sertifikat profesi*” sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 36 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran harus juga dimaknai sebagai “*sertifikat kompetensi*”. Ketentuan tersebut, menurut para Pemohon, bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

....

[3.11] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, maka persoalan konstitusional yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah norma dalam Pasal 1 angka 4, Pasal 1 angka 12, Pasal 1 angka 13, Pasal 14 ayat (1) huruf a, Pasal 29 ayat (3) huruf d, Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran dan Pasal 1 angka 20, Pasal 5 ayat (2), Pasal 7 ayat (8), Pasal 8 ayat (4), Pasal 11 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 36 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 39 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran, oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945.

[3.12] Menimbang bahwa terhadap enam persoalan konstitusionalitas di atas yang dipermasalahkan oleh para Pemohon dalam permohonan *quo*, menurut Mahkamah secara garis besar meliputi tiga persoalan yaitu,

- (1) Sertifikat Kompetensi;
- (2) kewenangan Organisasi Profesi; dan
- (3) rangkap jabatan anggota KKI yang berasal dari IDI yang masing-masing diatur dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

1) Sertifikat Kompetensi

Pasal 1 angka 4 UU Praktik Kedokteran:

“Sertifikat Kompetensi adalah surat tanda pengakuan terhadap kemampuan seorang dokter atau dokter gigi untuk menjalankan praktik kedokteran di seluruh Indonesia setelah lulus uji kompetensi”.

Pasal 29 ayat (3) UU Praktik Kedokteran:

“Untuk memperoleh surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi harus memenuhi persyaratan: d. memiliki sertifikat kompetensi”;

dan

Pasal 36 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran:

“Mahasiswa yang lulus uji kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperoleh sertifikat profesi yang dikeluarkan oleh perguruan tinggi”.

2) Organisasi Profesi

Pasal 1 angka 12 UU Praktik Kedokteran:

“Organisasi Profesi adalah Ikatan Dokter Indonesia untuk dokter dan Persatuan Dokter Gigi Indonesia untuk Dokter Gigi”.

Pasal 1 angka 13 UU Praktik Kedokteran:

“Kolegium Kedokteran Indonesia dan Kolegium Kedokteran Gigi Indonesia adalah badan yang dibentuk oleh organisasi profesi untuk masing-masing cabang disiplin ilmu yang bertugas mengampu cabang disiplin ilmu tersebut”.

Pasal 14 ayat (1) huruf a UU Praktik Kedokteran:

“Jumlah anggota Konsil Kedokteran Indonesia 17 (tujuh belas) orang yang terdiri atas unsur-unsur yang berasal dari (a) organisasi profesi kedokteran 2 (dua) orang”.

Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran:

“Untuk mendapatkan surat izin praktik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36, dokter atau dokter gigi harus: c.memiliki rekomendasi dari organisasi profesi.”

Pasal 1 angka 20 UU Pendidikan Kedokteran:

“Organisasi profesi adalah organisasi yang memiliki kompetensi di bidang kedokteran atau kedokteran gigi yang diakui oleh Pemerintah”.

Pasal 5 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran:

“Perguruan tinggi dalam menyelenggarakan Pendidikan Kedokteran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bekerja sama dengan Rumah Sakit Pendidikan dan Wahana Pendidikan Kedokteran serta berkoordinasi dengan Organisasi Profesi”.

Pasal 7 ayat (8) UU Pendidikan Kedokteran:

“Program internsip sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diselenggarakan secara nasional bersama oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, asosiasi institusi pendidikan kedokteran, asosiasi rumah sakit pendidikan, Organisasi Profesi, dan konsil kedokteran Indonesia”.

Pasal 8 ayat (4) UU Pendidikan Kedokteran:

“Fakultas Kedokteran dan Fakultas Kedokteran Gigi dalam menyelenggarakan program dokter layanan primer, dokter spesialis-subspesialis, dan dokter gigi spesialis-subspesialis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan Organisasi Profesi”.

Pasal 11 ayat (1) UU Pendidikan Kedokteran:

“Fakultas Kedokteran dan Fakultas Kedokteran Gigi atas nama perguruan tinggi dalam mewujudkan tujuan Pendidikan Kedokteran bekerja sama dengan Rumah Sakit Pendidikan, Wahana Pendidikan Kedokteran, dan/atau lembaga lain, serta berkoordinasi dengan Organisasi Profesi”.

Pasal 24 ayat (1) UU Pendidikan Kedokteran:

“Standar Nasional Pendidikan Kedokteran yang mengacu pada Standar Nasional Pendidikan Tinggi disusun secara bersama oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, asosiasi institusi pendidikan kedokteran atau kedokteran gigi, asosiasi rumah sakit pendidikan, dan Organisasi Profesi”.

Pasal 36 ayat (3) UU Pendidikan Kedokteran:

“Uji kompetensi Dokter atau Dokter Gigi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Fakultas Kedokteran atau Fakultas Kedokteran Gigi bekerja sama dengan asosiasi institusi pendidikan kedokteran atau kedokteran gigi dan berkoordinasi dengan Organisasi Profesi”.

Pasal 39 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran:

“Uji kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Fakultas Kedokteran atau Fakultas Kedokteran Gigi bekerja sama dengan asosiasi institusi pendidikan kedokteran atau kedokteran gigi dan berkoordinasi dengan Organisasi Profesi”.

3) Rangkap Jabatan anggota KKI yang berasal dari IDI

Pasal 14 ayat (1) huruf a UU Praktik Kedokteran:

“Jumlah anggota Konsil Kedokteran Indonesia 17 (tujuh belas) orang yang terdiri atas unsur-unsur yang berasal dari (a) organisasi profesi kedokteran 2 (dua) orang”.

[3.13] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan konstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujiannya oleh para Pemohon dalam permohonan *a quo*, terlebih dahulu Mahkamah menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

[3.13.1] Bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat cita-cita bangsa Indonesia, merupakan tujuan nasional dan sekaligus tujuan bernegara Indonesia yaitu “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Sebagai salah satu wujud memajukan kesejahteraan umum di bidang pembangunan manusia Indonesia adalah pelayanan kesehatan. Untuk mewujudkan tujuan dimaksud, dokter merupakan salah satu garda terdepan dalam mengawal pelayanan kesehatan segenap masyarakat Indonesia. Dokter memiliki peran penting dalam pelaksanaan pembangunan kesehatan, bukan hanya berguna untuk menunjang peningkatan sumber daya manusia yang produktif sosial ekonomi, namun juga menyangkut hajat hidup orang banyak. Pelayanan kedokteran merupakan bagian dari pelayanan kesehatan yang diselenggarakan oleh dokter dan dokter gigi sesuai dengan kompetensi dan kewenangan yang diatur dalam peraturan perundangundangan. Sebagaimana termaktub di dalam bagian “konsiderans menimbang”, UU Praktik Kedokteran menyatakan bahwa pembangunan kesehatan merupakan pembangunan yang ditujukan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan

kemampuan hidup sehat bagi setiap orang dalam rangka mewujudkan derajat kesehatan yang optimal sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Begitu pula dengan UU Pendidikan Kedokteran, “konsiderans menimbang” di antaranya menyatakan bahwa pendidikan kedokteran sebagai bagian dari sistem pendidikan nasional diselenggarakan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan untuk menumbuhkembangkan penguasaan, pemanfaatan, penelitian, serta pemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang kedokteran dan kedokteran gigi.

Dengan membaca dan memahami “konsiderans menimbang” di atas, UU Praktik Kedokteran dan UU Pendidikan Kedokteran merupakan peraturan yang saling berhubungan satu dengan lainnya. Pembentukan UU Praktik Kedokteran tahun 2004 bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi dokter dan dokter gigi untuk dapat melakukan tindakan medik kepada masyarakat dan memberikan perlindungan hukum secara menyeluruh kepada masyarakat sebagai penerima layanan kesehatan. Di samping itu, urgensi pembentukan UU Praktik Kedokteran adalah dalam rangka memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, untuk meningkatkan, mengarahkan, dan memberi landasan hukum serta menata kembali berbagai perangkat hukum yang mengatur penyelenggaraan praktik kedokteran agar dapat berjalan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Adapun pembentukan UU Pendidikan Kedokteran adalah untuk:

Pertama, mengatasi berbagai masalah yang terkait dengan akademis kedokteran. *Kedua*, memberi kepastian hukum, di samping UU Sistem Pendidikan Nasional, UU Praktik

Kedokteran, UU Kesehatan. *Ketiga*, memberikan acuan yang berkualitas dari sisi kurikulum dan tenaga pendidik. *Keempat*, Untuk menegaskan posisi pendidikan kedokteran sebagai pendidikan yang memerlukan penanganan secara komprehensif; dan *Kelima*, untuk menjaga kualitas pendidikan kedokteran.

Kedokteran merupakan suatu profesi yang dilaksanakan berdasarkan suatu keilmuan dan kompetensi, yang diperoleh melalui pendidikan akademik yang berjenjang. Sebagai bagian dari tenaga medis, profesi Dokter mempunyai peran sentral dalam pembangunan kesehatan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pembangunan kesehatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis. Oleh karena itu, setiap kegiatan dan upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, perlindungan, dan berkelanjutan yang sangat penting artinya bagi pembentukan sumber daya manusia Indonesia, peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa, serta pembangunan nasional.

Penyelenggaraan praktik kedokteran dalam implementasinya diwajibkan untuk berdasarkan pada prinsip-prinsip: nilai ilmiah, asas manfaat, asas keadilan, asas kemanusiaan, asas keseimbangan, serta asas perlindungan dan keselamatan pasien. Oleh karena itu dalam pelayanan medik yang diberikan oleh para dokter sejatinya dilarang memberikan pelayanan medis yang

diskriminatif dan tidak dibenarkan praktik kedokteran berorientasi pada profit atau semata-mata mengutamakan keuntungan bisnis.

Penyelenggaraan praktik kedokteran di Indonesia wajib mendasarkan pada empat kaidah dasar moral yakni, menghormati martabat manusia (*respect for person*), berbuat baik (*beneficence*), tidak berbuat yang merugikan (*non-maleficence*), dan keadilan (*justice*). Di samping itu pelaksanaan asas dan kaidah dasar praktik kedokteran Indonesia bertujuan untuk: memberikan perlindungan kepada pasien, mempertahankan dan meningkatkan mutu pelayanan medik kepada masyarakat.

Dengan demikian, praktik kedokteran memiliki unsur penting yang meliputi kompetensi, hubungan baik antar dokter dan pasien, dan antarsejawat, serta ketaatan pada etika profesi. Kompetensi merupakan kemampuan minimal dalam bidang pengetahuan, keterampilan, serta sikap dan perilaku profesional untuk dapat melakukan kegiatan di masyarakat secara mandiri. Untuk itu, dalam melaksanakan profesinya dokter dituntut untuk selalu mempertahankan dan meningkatkan kompetensinya.

Bahwa Ikatan Dokter Indonesia (IDI) sebagai organisasi profesi dalam pembentukannya mempunyai sejarah yang panjang. Di landasi dengan tanggung jawab sebagai warga negara Indonesia yang mempunyai tanggungjawab tidak hanya terbatas pada bidang kesehatan, tetapi lebih dari itu dokter Indonesia sebagai warga negara yang sejak awal ikut aktif dalam gerakan perjuangan kemerdekaan bertekad memberikan darma baktinya untuk mewujudkan nilai-nilai

Pancasila dan UUD 1945 dalam kehidupan keprofesian sebagai dokter. Dengan landasan pemikiran tersebut para dokter Indonesia menghimpun diri dalam suatu

organisasi yang diberi nama Ikatan Dokter Indonesia (IDI). Salah satu cara untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan berhimpun dalam satu wadah organisasi yang setelah kemerdekaan dikenal dengan Ikatan Dokter Indonesia (IDI). Sesuai dengan tujuan umum terbentuknya organisasi Profesi (IDI) yang mengedepankan pentingnya independensi dan otonomi profesi, serta mengutamakan kepentingan masyarakat, maka dalam darma baktinya sebagai salah satu pilar pokok pembangunan kesehatan, dokter Indonesia perlu meningkatkan profesionalisme dan peran sebagai agen pembaharu dan agen pembangunan terutama dalam advokasi kesehatan dengan berpegang teguh pada sumpah dokter dan kode etik kedokteran Indonesia menuju kehidupan masyarakat bangsa yang sehat dan sejahtera, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*".

Peran dokter Indonesia tersebut di atas dapat terlaksana dengan jiwa dan semangat gerakan Boedhi Oetomo pada tahun 1908 serta jiwa dan semangat persaudaraan dokter Indonesia (*Vereniging van Inlandsche Artsen*) yang terwujud sejak tahun 1911, dilanjutkan dengan menggalang seluruh potensi yang dimiliki oleh organisasi. Jiwa dan semangat Boedhi Oetomo dan persaudaraan dokter Indonesia ini telah mengilhami lahirnya Ikatan Dokter Indonesia yang tumbuh dan berkembang menjadi organisasi yang memiliki nilai-nilai profesionalisme, integritas etik dan moral, pengabdian, independensi serta kesejawatan untuk melakukan upaya-upaya memajukan, menjaga dan meningkatkan harkat martabat dokter Indonesia serta menjadi bagian dalam

memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia.

Perspektif historis ini memberikan gambaran tentang semangat yang mendasari lahirnya IDI sebagai wadah profesi kedokteran Indonesia serta tujuan pembentukannya. Kiprah organisasi profesi kedokteran dalam memperjuangkan kepentingan para dokter telah jamak dimiliki organisasi profesi kedokteran di negara-negara lain. Kiprah ini berbanding lurus dengan upaya organisasi profesi kedokteran untuk memberikan pelayanan kesehatan terbaik kepada pasien sebagai warga negara pemegang hak atas pelayanan kesehatan sebagai hak asasi manusia yang dijamin konstitusi. Kiprah organisasi profesi kedokteran berkait erat dengan pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu pengaturan organisasi profesi kedokteran harus berdasarkan pada kerangka pemikiran untuk mengupayakan terwujudnya tujuan tersebut khususnya dalam meningkatkan derajat kesehatan warga negara. Pengaturan dimaksud haruslah meliputi berbagai aspek pemajuan profesi kedokteran baik dari segi organisasi, pendidikan, kompetensi, etika dan pelayanan.

Atas dasar pemikiran inilah Mahkamah memandang bagaimana seharusnya organisasi profesi kedokteran diatur dan mengatur dirinya sebab organisasi profesi kedokteran tidak bisa dibiarkan hanya menjadi *self-regulating body* namun aspek kontrol dari masyarakat yang mengejawantah dalam sistem bernegara turut andil dalam mewujudkan pengaturan organisasi profesi kedokteran yang lebih menjamin upaya peningkatan derajat kesehatan warga negara.

Dari perspektif perbandingan, penyelenggaraan organisasi profesi kedokteran di berbagai negara

bertujuan selain untuk memperjuangkan kepentingan para dokter dan pendidikan kedokteran juga merupakan wadah untuk mewujudkan tercapainya pelayanan kesehatan terbaik bagi masyarakat.

Pendidikan para dokter penting untuk mendapatkan perhatian secara sungguh-sungguh, selain karena di dalamnya terdapat upaya mencerdaskan kehidupan bangsa, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang kedokteran harus disamakan dengan upaya sistematis di bidang pendidikan. Kemajuan di bidang kedokteran akan mengejawantah dalam sistem pelayanan kesehatan di mana profesi kedokteran memainkan peran penting. Keseluruhan upaya ini tidak dapat dilepaskan dari amanah Konstitusi untuk memenuhi hak warga negara atas kesehatan.

[3.13.2] Bahwa IDI bertujuan antara lain memadukan segenap potensi dokter Indonesia, meningkatkan harkat, martabat, dan kehormatan diri dan profesi kedokteran di Indonesia serta mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi kedokteran dalam rangka meningkatkan derajat kesehatan rakyat Indonesia menuju masyarakat sehat dan sejahtera.

[3.13.3] Bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan Organisasi, IDI membentuk struktur organisasi dan struktur kepemimpinan pada Organisasi IDI. Kekuasaan tertinggi organisasi di tingkat nasional berada pada Mukhtamar, di tingkat provinsi berada pada musyawarah wilayah dan tingkat kabupaten/kota berada pada musyawarah cabang. Struktur kepemimpinan pada tingkat pusat terdiri dari: a) Pengurus Besar IDI; b) Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia (MKKI); c) Majelis Kehormatan Etik Kedokteran (MKEK); d) Majelis

Pengembangan Pelayanan Keprofesian (MPPK), yang masing-masing memiliki wewenang dan tanggungjawab sesuai tugasnya. Pengaturan mengenai kegiatan internal organisasi yang berkaitan dengan bidang pendidikan kedokteran menjadi tanggung jawab Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia (MKKI).

Pendidikan kedokteran merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional sebagai salah satu bentuk upaya pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara bukan hanya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa tetapi juga untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk tujuan demikian, sudah selayaknya pendidikan kedokteran dikelola dengan sangat serius bukan hanya untuk kepentingan profesi dokter sendiri tetapi juga untuk masyarakat luas. Pendidikan kedokteran tidak hanya diarahkan untuk menyembuhkan penyakit tetapi juga bagaimana memberikan pelayanan kesehatan secara menyeluruh. Oleh karena itu pendidikan kedokteran dalam segala tingkatannya baik *basic medical education*, *post graduate medical education* maupun *continuing professional development* harus dapat meneguhkan profesi kedokteran sebagai profesi yang mulia (*officium nobile*) yang diarahkan untuk menyejahterahkan bangsa. Di dalam profesi kedokteran terkandung tanggung jawab sosial yang mulia sehingga nilai dan kualitas yang terbangun haruslah nilai dan kualitas yang sama-sama diinginkan baik oleh profesi kedokteran maupun masyarakat luas. Keseriusan dan profesionalisme dalam pengelolaan segala hal yang berkaitan dengan pendidikan kedokteran, yang dalam kerangka organisasi IDI merupakan tugas dari kolegium, mengharuskan setiap pemangku kepentingan untuk mematangkan setiap upaya pendidikan dokter guna tercapainya mutu dokter yang tinggi berdasarkan Standar Pendidikan Profesi Dokter

(SPPD) yang telah menjadi patokan secara nasional dalam penyelenggaraan pendidikan kedokteran. Pendidikan kedokteran seyogianya mempersiapkan para dokter agar mampu menerapkan pengetahuan ilmiah termutakhir untuk memajukan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit dan meneguhkan standar etik profesi kedokteran. Selama seorang dokter masih menjalankan profesinya dalam masing-masing bidang keahliannya, masyarakat luas memiliki keyakinan dengan persiapan terbaik yang dilakukan melalui proses pendidikan dengan standar dan mutu yang tinggi.

[3.14] Menimbang bahwa setelah mempertimbangkan secara singkat ihwal profesi dokter dan pendidikan kedokteran yang dikaitkan dengan wadah organisasi profesi dokter dalam hal ini IDI sebagaimana diuraikan pada Paragraf [3.13] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan masalah konstitusionalitas yang menjadi persoalan utama dalam permohonan *a quo* sebagai berikut:

1) Sertifikat Kompetensi

Para Pemohon mendalilkan bahwa sertifikat kompetensi sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 UU Praktik Kedokteran seharusnya tidak diberlakukan untuk lulusan baru Fakultas Kedokteran dan uji kompetensi dimaksud haruslah diselenggarakan oleh satuan pendidikan yang terakreditasi dan berbentuk badan hukum pendidikan. Para Pemohon berpandangan bahwa setiap lulusan Fakultas kedokteran telah melalui uji kompetensi sesuai dengan Pasal 36 ayat (3) UU Pendidikan Kedokteran dan karena itu mendapatkan sertifikat profesi (ijazah dokter) sehingga tidak perlu lagi mendapat sertifikat kompetensi dari Kolegium Dokter Indonesia yang dibentuk IDI.

Terkait dengan dalil tersebut, mengingat pentingnya sertifikat Kompetensi dilihat dari perspektif peruntukan dan tujuannya, Mahkamah memandang perlu untuk menegaskan keberadaan sertifikat dimaksud. Secara normatif, menurut Pasal 36 ayat (1) UU Pendidikan Kedokteran, untuk menyelesaikan Program Profesi Dokter atau Dokter Gigi, mahasiswa harus lulus Uji Kompetensi yang bersifat nasional sebelum mengangkat sumpah sebagai Dokter atau Dokter Gigi; ayat (2) Mahasiswa yang lulus uji kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperoleh sertifikat profesi yang dikeluarkan oleh perguruan tinggi; ayat (3) Uji kompetensi Dokter atau Dokter Gigi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Fakultas Kedokteran atau Fakultas Kedokteran Gigi bekerjasama dengan asosiasi institusi pendidikan kedokteran atau kedokteran gigi dan berkoordinasi dengan Organisasi Profesi.

Sertifikat Kompetensi sebagai surat tanda pengakuan seorang dokter atau dokter gigi untuk menjalankan praktik kedokteran di seluruh Indonesia setelah lulus uji kompetensi dan untuk memperoleh surat tanda registrasi dokter atau surat tanda registrasi dokter gigi yang harus memenuhi persyaratan:

- a. Memiliki ijazah dokter, dokter spesialis, dokter gigi atau dokter gigi spesialis;
- b. Mempunyai surat pernyataan telah mengucapkan sumpah/janji dokter atau dokter gigi;
- c. Memiliki surat keterangan sehat fisik dan mental;
- d. Memiliki sertifikat kompetensi; dan
- e. Membuat pernyataan akan mematuhi dan melaksanakan ketentuan etika profesi.

Dengan demikian dalil para Pemohon yang menyamakan sertifikat profesi dengan ijazah [vide Pasal 36 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran] sebagaimana diuraikan dalam perbaikan permohonan (halaman 26) menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara sertifikat profesi (ijazah) dengan sertifikat kompetensi, Sertifikat Profesi (ijazah) dikeluarkan oleh Perguruan Tinggi, sebagai bukti bahwa seorang dokter telah memenuhi semua persyaratan dan telah teruji secara akademik. Sertifikat Kompetensi dikeluarkan oleh organisasi profesi, sebagai bukti bahwa seorang dokter bukan hanya telah teruji secara akademik tetapi juga telah teruji dalam menerapkan ilmu yang diperoleh guna melakukan pelayanan kesehatan setelah melalui uji kompetensi Dokter atau Dokter Gigi yang dilakukan oleh Fakultas Kedokteran atau Fakultas Kedokteran Gigi bekerja sama dengan asosiasi institusi pendidikan kedokteran atau kedokteran gigi dan berkoordinasi dengan Organisasi Profesi [vide Pasal 36 ayat (3) UU Pendidikan Kedokteran].

Dengan demikian, sertifikat profesi (ijazah) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh sertifikat kompetensi, sedangkan sertifikat kompetensi merupakan persyaratan untuk mendaftar ke KKI guna mendapatkan Surat Tanda Registrasi dokter (STR). Seorang dokter yang telah memperoleh STR, terlebih dahulu harus melakukan Program Internsip. Selanjutnya, untuk dapat melakukan praktik mandiri, seorang dokter harus memperoleh surat izin praktik (SIP) dari instansi yang berwenang.

Sertifikat Kompetensi tersebut menunjukkan pengakuan akan kemampuan dan kesiapan seorang dokter untuk melakukan tindakan medis dalam praktik mandiri yang akan dijalannya dan hanya diberikan kepada mereka

yang telah menjalani berbagai tahapan untuk menjadi seorang dokter yang profesional.

Dengan demikian, memberikan sertifikat kompetensi kepada dokter yang tidak kompeten dapat membahayakan keselamatan pasien dan sekaligus mengancam kepercayaan masyarakat terhadap profesi dokter, yang pada akhirnya dapat mengancam jaminan hak konstitusional warga negara sebagaimana termaktub dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, sehingga negara dapat dianggap gagal menjalankan kewajiban konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945.

Oleh karena itu telah terang bagi Mahkamah bahwa sertifikat profesi (“ijazah dokter”) tidak dapat disamakan dengan sertifikat kompetensi sebagaimana yang didalilkan para Pemohon. Sertifikat Profesi dan Sertifikat Kompetensi adalah dua hal yang berbeda yang diperoleh pada tahap yang berbeda sebagai syarat yang harus dipenuhi seorang dokter yang akan melakukan praktik mandiri. Mahkamah telah mencermati fakta persidangan yang ada dan menilai bahwa baik sertifikat profesi maupun sertifikat kompetensi merupakan upaya untuk menjaga dan mendorong peningkatan kompetensi dan kualitas keilmuan dokter sebagai komponen utama pemberi pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Proses uji tersebut akan memberikan penajaman dan peningkatan kompetensi sekaligus pengakuan atas penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menjadi landasan utama bagi dokter dalam melakukan tindakan medis. Melalui proses tersebut lulusan baru fakultas kedokteran akan teruji secara keilmuan sebelum melakukan praktik mandiri sebagai seorang dokter yang profesional. Kalaupun sertifikat profesi dan sertifikat kompetensi diberikan pada saat yang bersamaan dengan

mekanisme yang ditentukan institusi pendidikan dan organisasi profesi kedokteran serta institusi terkait lainnya maka pengaturan demikian tidak dapat dianggap sebagai pengurangan atau pembatasan apalagi menghilangkan kesempatan atau pun hak para dokter lulusan baru untuk menjadi dokter yang akan melakukan praktik mandiri secara profesional sebab ketentuan demikian merupakan tuntutan profesi yang tak terhindarkan. Oleh karena itu tidak dapat dianggap merugikan hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan pekerjaan sebagaimana dijamin oleh UUD 1945. Pertimbangan Mahkamah ini berlaku *mutatis mutandis* terhadap permohonan para Pemohon yang menguji konstitusionalitas ketentuan Pasal 29 ayat (3) UU Praktik Kedokteran dan Pasal 36 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran.

Demikian juga untuk menjamin kompetensi seorang dokter agar tetap memenuhi standar dan perkembangan dunia kedokteran dan ilmu kedokteran termutakhir, maka resertifikasi secara periodik terhadap setiap dokter yang telah mempunyai Sertifikat Kompetensi menjadi kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 29 ayat (4) UU Praktik Kedokteran yang menyatakan, "*Surat tanda registrasi dokter dan surat tanda registrasi dokter gigi berlaku selama 5 (lima) tahun dan diregistrasi ulang setiap 5 (lima) tahun sekali dengan tetap memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d*" *juncto* Pasal 14 ayat (1) Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 yang menyatakan, "*Surat Keterangan Sehat Fisik dan Mental diterbitkan oleh Dokter yang memiliki SIP yang masih berlaku dan Dokter yang menerbitkan tersebut sehat fisik dan mental*".

Resertifikasi tersebut dapat dilakukan dengan menelaah ulang kompetensi atau dapat juga mengikuti program pengembangan dan pendidikan kedokteran berkelanjutan (P2KB) dengan perolehan satuan kredit khusus. Tanpa mengurangi kualitas tujuannya dilakukannya resertifikasi, mekanismenya harus dilaksanakan secara sederhana sehingga memungkinkan setiap dokter dapat memenuhinya. Di samping itu, untuk menghindari kemungkinan adanya penyalahgunaan kewenangan, proses resertifikasi dilakukan secara transparan dan akuntabel. Oleh karena itu Pemerintah perlu mendorong dilakukan penyederhanaan proses resertifikasi dan sekaligus melakukan pengawasan terhadap proses dimaksud.

Dengan demikian, baik keberadaan sertifikat profesi maupun sertifikat kompetensi serta persyaratan untuk resertifikasi karena dimaksudkan untuk menjaga kompetensi dan kualitas keilmuan seorang dokter yang tujuan akhirnya adalah untuk melindungi masyarakat maka dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 1 angka 4, Pasal 29 ayat (3) UU Praktik Kedokteran, serta Pasal 36 ayat (2) dan ayat (3) UU Pendidikan Kedokteran bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

2) Organisasi Profesi

Berkenaan dengan dalil mengenai organisasi profesi, para Pemohon meminta agar frasa *organisasi profesi* dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 dan Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran dimaknai sebagai “meliputi juga” Perhimpunan Dokter Spesialis” yang berada dalam lingkungan IDI guna menjamin hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat yang diatur dalam ketentuan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 serta

hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Terhadap permohonan tersebut, menurut Mahkamah, tidak terdapat persoalan inkonstitusionalitas dalam ketentuan *a quo*. Perhimpunan Dokter Spesialis dengan sendirinya merupakan bagian dari IDI. IDI sebagai rumah besar profesi kedokteran diisi berbagai bidang keahlian kedokteran yang di dalamnya juga meliputi Perhimpunan Dokter Spesialis sebagai salah satu unsur yang menyatu dan tidak terpisah dari IDI. Justru apabila logika permohonan para Pemohon diikuti akan timbul ketidakpastian hukum karena dalam praktik menjadi tidak jelas pada saat bagaimana atau kapan organisasi profesi dimaksud dimaknai sebagai IDI dan pada saat bagaimana atau kapan organisasi profesi dimaknai sebagai Perhimpunan Dokter Spesialis. Pertimbangan Mahkamah tersebut juga berlaku *mutatis mutandis* terhadap permohonan para Pemohon terkait pengujian ketentuan Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran.

Pasal 1 angka 13 UU Praktik Kedokteran yang menyatakan, "*Kolegium Kedokteran Indonesia dan Kolegium Kedokteran Gigi Indonesia adalah badan yang dibentuk oleh organisasi profesi untuk masing-masing cabang disiplin ilmu yang bertugas mengampu cabang disiplin ilmu tersebut*" menurut para Pemohon bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Para Pemohon meminta agar frasa "*organisasi profesi*" dihilangkan atau dihapuskan dari ketentuan tersebut sehingga Pasal 1 angka 13 UU Praktik Kedokteran menjadi berbunyi, "*Kolegium Kedokteran Indonesia dan Kolegium Kedokteran Gigi Indonesia adalah badan yang*

dibentuk untuk masing-masing cabang disiplin ilmu yang bertugas mengampu cabang disiplin ilmu tersebut”.

Terhadap dalil tersebut Mahkamah berpendapat bahwa undang-undang memungkinkan masing-masing kelompok tenaga kesehatan membentuk kolegium berdasarkan disiplin ilmu masing-masing. Dalam struktur IDI pun berdasarkan AD/ART IDI kolegium-kolegium yang berhimpun dalam Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia merupakan salah satu unsur dalam struktur kepengurusan IDI ditingkat Pusat yang bertugas untuk melakukan pembinaan dan pengaturan pelaksanaan sistem pendidikan profesi kedokteran. Dengan demikian maka Kolegium Kedokteran Indonesia dan Kolegium Kedokteran Gigi Indonesia merupakan unsur dalam IDI sebagai organisasi profesi kedokteran yang bertugas mengampu cabang disiplin ilmu masing-masing. Oleh karena itu, IDI dalam hal ini berfungsi sebagai rumah besar profesi kedokteran yang di dalamnya dapat membentuk kolegium-kolegium untuk melaksanakan kewenangan tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AD/ART IDI. Penghapusan frasa *“organisasi profesi”* dalam ketentuan *a quo* menghilangkan unsur pembentuk kolegium yang adalah para dokter sendiri berdasarkan disiplin masing-masing yang pada akhirnya juga berhimpun dalam MKKI sebagai salah satu unsur pimpinan pusat IDI. Atas dasar pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Para Pemohon juga mengajukan pengujian atas frasa *“organisasi profesi”* yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 20, Pasal 5 ayat (2), Pasal 7 ayat (8), Pasal 8 ayat (4), Pasal 11 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 36 ayat (3) dan Pasal 39 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran. Para Pemohon meminta agar frasa *“organisasi profesi”* dimaknai

juga meliputi “Perhimpunan Dokter Spesialis” (Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran) dan dimaknai Kolegium Kedokteran/Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia [Pasal 1 angka 20, Pasal 5 ayat (2), Pasal 7 ayat (8), Pasal 8 ayat (4), Pasal 11 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 36 ayat (3) dan Pasal 39 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran]. Terhadap dalil para Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat bahwa Kolegium Kedokteran/Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia merupakan unsur yang terdapat dalam IDI dan bukan merupakan organisasi yang terpisah dari IDI.

Sebagai rumah besar dokter Indonesia, IDI mewadahi profesi kedokteran dari berbagai disiplin ilmu. Dengan demikian, setiap unsur dalam IDI memiliki fungsi masing-masing sesuai dengan AD/ART IDI. Kolegium Kedokteran Indonesia/Majelis Kolegium kedokteran Indonesia merupakan unsur dalam IDI yang bertugas untuk melakukan pengaturan dan pembinaan pelaksanaan system pendidikan profesi kedokteran. Dalam melakukan fungsi ini, Kolegium/Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia tetap berkoordinasi dengan berbagai unsur terkait baik di dalam maupun di luar IDI untuk mewujudkan cita-cita nasional dalam meningkatkan derajat kesehatan rakyat Indonesia yang juga menjadi tujuan pembentukan IDI melalui penyelenggaraan pendidikan kedokteran. Dengan demikian, terkait penyelenggaraan pendidikan kedokteran, sebagaimana juga disebutkan dalam AD/ART IDI, merupakan fungsi Kolegium Kedokteran/Majelis Kolegium Kedokteran Indonesia sebagai salah satu unsur dari IDI yang memiliki kompetensi di bidang pendidikan kedokteran. Tidaklah berlebihan bila menempatkan Kolegium/Majelis Kolegium sebagai *academic body* profesi kedokteran.

Berkenaan dengan adanya disharmoni perihal kolegium sebagaimana dimaksudkan dalam UU Praktik Kedokteran yang hanya melibatkan Kolegium Kedokteran Indonesia dan Kolegium Kedokteran Gigi Indonesia, sementara itu dalam UU Pendidikan Kedokteran hanya menyebutkan organisasi profesi, hal demikian tidaklah dimaknai bahwa terjadi inkonstitusionalitas norma karena pada hakikatnya kolegium adalah bagian dari organisasi profesi dalam hal ini IDI. Dalam hal ini organisasi profesi (IDI) harus memberdayakan keberadaan unsur-unsur dalam struktur organisasi termasuk kolegium sesuai dengan fungsinya masing-masing.

Dengan demikian, dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas frasa "*organisasi profesi*" dalam Pasal 1 angka 12, Pasal 1 angka 13, dan Pasal 38 ayat (1) huruf c UU Praktik Kedokteran dan dalam Pasal 1 angka 20, Pasal 5 ayat (2), Pasal 7 ayat (8), Pasal 8 ayat (4), Pasal 11 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 36 ayat (3), dan Pasal 39 ayat (2) UU Pendidikan Kedokteran tidak beralasan menurut hukum.

3) Rangkap Jabatan anggota KKI yang berasal dari IDI

Berkenaan dengan dalil mengenai rangkap jabatan anggota KKI yang berasal dari IDI, para Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 14 ayat (1) huruf a UU Praktik Kedokteran, yang menyatakan "*Jumlah anggota Konsil Kedokteran Indonesia 17 (tujuh belas) orang yang terdiri atas unsur-unsur yang berasal dari (a) organisasi profesi kedokteran 2 (dua) orang*" bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang frasa "*organisasi profesi kedokteran*" tidak dimaknai sebagai "*yang tidak menjadi pengurus organisasi profesi kedokteran*". Terkait permohonan tersebut Mahkamah

berpendapat bahwa pengisian anggota KKI harus mempertimbangkan tugas KKI yang berpotensi bersinggungan dengan kepentingan institusi asal anggota KKI. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan, KKI memiliki tugas melakukan registrasi dokter sebagai dasar untuk menerbitkan STR, melakukan fungsi regulasi serta melaksanakan pembinaan terhadap penyelenggaraan praktik kedokteran. Organisasi profesi dokter, dalam hal ini IDI, sebagai salah satu institusi asal anggota KKI memiliki keterkaitan erat dengan tugas-tugas yang diemban KKI khususnya dalam fungsi regulasi karena para dokter yang merupakan anggota IDI merupakan objek dari regulasi yang dibuat oleh KKI. Di sisi lain, IDI, sebagai organisasi profesi dokter juga merupakan salah satu institusi asal anggota KKI.

Keadaan ini menimbulkan potensi benturan kepentingan (*conflict of interest*) dari sisi IDI sebab IDI bertindak sebagai regulator dalam menjalankan fungsi sebagai anggota KKI, pada saat yang sama juga menjadi objek regulasi yang dibuat oleh KKI tersebut. Oleh karena itu, untuk mencegah potensi benturan kepentingan tersebut maka seyogianya anggota IDI yang duduk dalam KKI seharusnya adalah mereka yang bukan merupakan pengurus IDI untuk mencegah konflik kepentingan karena tugas KKI ada tiga yaitu fungsi registrasi dokter sebagai dasar menerbitkan STR, fungsi regulasi yang terkait dengan profesi dokter, dan fungsi pembinaan.

Pada sisi lain organisasi profesi dokter adalah IDI dan oleh karena itu keberadaan pengurus IDI pada KKI potensial menimbulkan konflik kepentingan terutama dalam perumusan regulasi. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, dalil para Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas keanggotaan KKI dari unsur pengurus organisasi profesi kedokteran, dalam hal ini IDI, dalam Pasal 14 ayat (1) huruf a UU Praktik Kedokteran adalah beralasan menurut hukum, sepanjang unsur “organisasi profesi kedokteran” tersebut tidak dimaknai tidak merangkap jabatan sebagai pengurus IDI.

[3.15] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas, permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian.
2. Menyatakan Pasal 14 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431) yang menyatakan “*Jumlah anggota Konsil Kedokteran Indonesia 17 (tujuh belas) orang yang terdiri atas unsur-unsur yang berasal dari: (a) organisasi profesi kedokteran 2 (dua) orang; ...*” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang unsur “organisasi profesi kedokteran” tidak dimaknai sebagai tidak menjadi pengurus organisasi profesi kedokteran.
3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.
4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, Manahan M.P Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **enam belas**, bulan **Januari**, tahun **dua ribu delapan belas**, dan oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Kamis**, tanggal **sembilan belas**, bulan **April**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **April**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 14.46 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Manahan M.P Sitompul, Arief Hidayat, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, Suhartoyo, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ida Ria Tambunan sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Pihak Terkait Ikatan Dokter Indonesia atau yang mewakili.

PENUTUP

*Hasil Penelitian
&
Rekomendasi*

PENUTUP

HASIL STUDI DAN REKOMENDASI

A. Hasil Penelitian

1. Pemenuhan hak pendidikan dan perlindungan bagi guru dan dosen.
 - 1.1. Jaminan perlindungan bagi guru dalam peraturan Perundang-undangan

UUD NRI Tahun 1945 menegaskan kedudukan pendidikan nasional dalam pembangunan nasional secara keseluruhan. Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan selain pendidikan sebagai hak warga negara juga memberikan kewajiban kepada Pemerintah negara dan pemerintah daerah dalam hal: (1) menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional dan memprioritaskan alokasi anggaran 2% dari APBN dan APBD. (3) *memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.*

Sebagai sebuah sistem, pendidikan nasional mencakup banyak elemen mulai dari elemen pengambil kebijakan dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah, institusi pendidikan, guru, murid, orang tua, pranata-pranata sosial-agamaan dan masyarakat luas. Pasal 1 UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Sistem menentukan bahwa pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

Melalui pendekatan sistem demikian, maka tidak boleh ada salah satu unsur atau elemen dalam sistem

pendidikan nasional yang tidak atau kurang mendapat perlindungan dan pengembangan. Begitu juga halnya dengan perlindungan dan pengembangan hak guru dalam menjalankan profesinya.

Berikut ini bentuk-bentuk perlindungan terhadap profesi guru sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Guru dan Dosen yang dijabarkan lebih lanjut dalam Permendikbud Nomor 10 Tahun 2017, adalah sebagai berikut:

- (1) Perlindungan Hukum bagi tenaga kependidikan dan guru, yang mencakup perlindungan terhadap tindak kekerasan; ancaman; perlakuan diskriminatif; intimidasi; dan perlakuan tidak adil. Baik yang dilakukan oleh peserta didik, orang tua peserta didik, masyarakat, birokrasi, maupun pihak-pihak lainnya;
- (2) **Perlindungan Profesi bagi guru dan tenaga kependidikan**, mencakup perlindungan terhadap: pemutusan hubungan kerja yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pemberian imbalan yang tidak wajar, pembatasan dalam menyampaikan pandangan, pelecehan terhadap profesi, pembatasan atau pelarangan lain yang dapat menghambat Pendidik dan Tenaga Kependidikan dalam melaksanakan tugas;
- (3) **Perlindungan Keselamatan dan Kesehatan Kerja**, yang mencakup perlindungan

keselamatan dan kesehatan kerja. Perlindungan ini mencakup perlindungan terhadap resiko: gangguan keamanan kerja, kecelakaan kerja, kebakaran pada waktu kerja, bencana alam; kesehatan lingkungan kerja, resiko lain

(4) Perlindungan Hak Atas Kekayaan Intelektual, yang meliputi perlindungan terhadap hak cipta dan hak kekayaan industri.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pada Pasal 39 menegaskan bahwa pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, organisasi profesi, dan/atau satuan pendidikan wajib memberikan perlindungan terhadap guru dalam pelaksanaan tugas. Perlindungan yang dimaksud meliputi perlindungan hukum, perlindungan profesi, serta perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja. Sisi yuridis atas perlindungan guru dari UU No. 14 Tahun 2005 kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 74 tahun 2008 tentang Guru. Pasal 39 PP No. 74 Tahun 2008 menyatakan bahwa guru memiliki kebebasan memberikan sanksi kepada peserta didiknya yang melanggar norma agama, norma kesusilaan, norma kesopanan, peraturan tertulis maupun tidak tertulis yang ditetapkan Guru, peraturan tingkat satuan pendidikan, dan peraturan perundang-undangan dalam proses pembelajaran yang berada di bawah kewenangannya.

Berlandaskan ketentuan hukum tersebut, maka guru dapat memberikan sanksi berupa teguran dan/atau peringatan, baik lisan maupun tulisan, serta hukuman yang bersifat mendidik sesuai dengan kaedah pendidikan, kode etik guru, dan peraturan perundang-undangan. Fakta yang terjadi banyak kriminalisasi terhadap guru yang melakukan tindakan pendisiplinan terhadap siswa.

1.2. Konflik Norma dan Judicial Review

Ketentuan Pasal 31 UUD 1945 bersifat imperatif (*dwingend recht*), yang tidak dapat dielakkan selama masih tercantum dalam UUD 1945. Hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. UUD 1945 secara *expressis verbis* telah menentukan bahwa anggaran pendidikan minimal 20% harus diprioritaskan yang tercermin dalam APBN dan APBD tidak boleh direduksi oleh peraturan perundang-perundangan yang secara hierarkis berada di bawahnya.⁵⁰

Pada awalnya, Hasil Amanden UUD 1945 yang mengamanatkan untuk memprioritaskan anggaran 20 % dari APBN dan APBD tidak serta merta dijalankan oleh pemerintah. Perlu upaya *judicial review* beberapa kali ke Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang tentang APBN. Upaya *judicial review* ini baru berhasil pada tahun 2006

⁵⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor Putusan 026/PUU-III/2005. Baca juga Putusan Mahkamah Konstitusi 011/PUU-III/2005 No. 026/PUU-IV/2006 dan No. 13/PUU-VI/2008)

melalui permohonan perkara Nomor 026/PUU-IV/2006 dan Nomor 13/PUU-VI/2008. Sebelum perkara Nomor 026/PUU-IV/2006 dan Nomor 13/PUU-VI/2008 ada, setidaknya sudah ada dua perkara yang berkaitan implementasi 20 % dari APBN sebagaimana diamanatkan Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945 dengan pengujian UU tentang APBN yaitu perkara 012/PUU-III/2005 dan 026/PUU-III/2005, tetapi kedua Putusan tersebut tidak membatalkan norma undang-undang tentang APBN yang mengalokasikan anggaran di bawah 20%.

Selain *judicial review* terhadap undang-undang tentang APBN karena dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, terdapat upaya *judicial review* karena dua undang-undang yang berkaitan dengan proses belajar mengajar yaitu pengujian Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (selanjutnya disebut UUGD) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 (selanjutnya disebut UUPA). Hal tersebut disebabkan adanya konflik norma secara horisontal.

Pengujian konflik norma secara horizontal tidak mudah melakukannya, terutama bila terjadi konflik norma pada peraturan perundang-undangan pada tingkatan sama secara horizontal seperti halnya konflik norma antara UUGD dan UUPA. UUGD memberikan perlindungan “hukum, kesehatan, dan ketenagakerjaan”

kepada guru saat menjalankan profesinya. Sebaliknya, UUPA secara absolut memberikan perlindungan baik dari kekerasan maupun kekerasan fisik dalam tingkatan paling minor pun kepada anak saat mengikuti pendidikan di lingkungan sekolah.

Pengaturan norma perlindungan guru dalam menjalankan profesi di sekolah dan pengaturan norma perlindungan anak di lingkungan sekolah melahirkan persoalan benturan norma. Dalam praktiknya, norma perlindungan anak dalam lingkungan sekolah lebih superior dan mengalahkan pemberlakuan norma perlindungan guru di sekolah ketika terjadi persoalan hukum berkaitan dengan pemberian hukuman disiplin kepada murid karena melanggar peraturan sekolah. Konflik norma tersebut telah melahirkan situasi diskriminatif terhadap guru. Konflik norma antara UUGD dengan UUPA telah melahirkan ketidakadilan kepada guru. Para guru merasa tidak ada kepastian hukum dalam menjalankan profesi sebagai pendidik di sekolah, terutama tidak ada kepastian hukum saat menegakkan aturan sekolah dalam memberikan hukuman kepada murid yang melanggar peraturan sekolah.

2. Faktor yang Mempengaruhi Pemenuhan Hak Pendidika dan Perlindungan Guru

Dengan menggunakan pendekatan sistem, maka pendidikan nasional merupakan keseluruhan komponen yang saling terkait secara terpadu untuk

mencapai tujuan pendidikan nasional. Melalui pendekatan sistem demikian, maka semua komponen dan subsistem harus mendapat perhatian tanpa ada pengesampingan.

Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan (Pasal 4 UU Sistem Pendidikan Nasional).

Faktor yang mempengaruhi capaian tujuan pendidikan nasional antara lain:

- a. Bangunan sistem pendidikan nasional harus dibangun secara terpadu dan disandarkan pada landasan idioologis, filosofis dan konstitusi. Adanya kesamaan landasan filosofis dan konstitusi akan membentuk bangunan sistem pendidikan nasional yang ideal bagi bangsa Indonesia.
- b. Adanya keselarasan undang-undang sistem pendidikan nasioan dan undang-undang sektoral yang mengatur masing-masing komponen sistem pendidikan nasional beserta peraturan pelaksanaanya. Adanya konflik norma antar peraturan perundang-undangan akan menimbulkan ketidakpastian dalam penegakannya dan pada gilirannya akan mempersulit pencapaian tujuan pendidikan nasional.
- c. Adanya kesamaan konsep dan implementasi

dalam proses pembelajaran. Perbedebatan implementasi doktrin *in loco parentis* yaitu guru sebagai orang tua kedua bagi siswa disekolah yang memiliki hak untuk menerapkan tindakan hukuman pendisiplinan (*corporal punishment*) terhadap anak dalam batas-batas yang wajar dihadapkan pada penolakan implementasi hukuman disiplin (*corporal punishment*) yang dianggap tidak ramah bagi anak dan tidak mencerminkan nilai perlindungan hak anak.

- d. Komitmen dan konsistensi Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan serta memberikan layanan dan kemudahan, menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.
- e. Komitmen dan konsistensi Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan..
- f. Internalisasi kode etik dan profesi bagi guru dan pengembangan diri secara berkala dan berkelanjutan untuk meningkatkan profesionalisme dalam upaya menyesuaikan dan menghadapi perubahan masyarakat.
- g. Adanya jaminan kepastian hukum bagi guru dalam mendapatkan hak-haknya serta adanya kemudahan dan ketersediaan fasilitas bagi

- guru dalam melaksanakan kewajibannya.
- h. Kesiapan lembaga pendidikan untuk menjadikan lembaga pendidikan sebagai pranata yang kondusif bagi guru dan anak dalam proses transformasi pendidikan.
 - i. Adanya lembaga profesi guru yang mampu merepresentasikan guru dalam melakukan advokasi kebijakan dan komunikasi sosial-politik serta mampu melakukan pengawasan dan pengembangan kode etik dan profesi.
 - j. Sikap terbuka dan kooperatif dari orang tua dan masyarakat. Masyarakat berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi serta memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan

3. Optimalisasi Perlindungan Guru

Upaya perlindungan guru tidak hanya dimulai ketika adanya persoalan hukum. Perlindungan dan pengembangan guru sejak awal dapat dilakukan dengan penguatan kode etik dan profesi guru. Peningkatan profesionalisme guru menjadi penting untuk dikedepankan karena perkembangan masyarakat menuju masyarakat kritis dan logis.

Jika muncul persoalan hukum, maka peran pendampingan bagi guru yang menghadapi persoalan hukum pada setiap tingkatan harus dioptimalkan. Pendampingan guru dilakukan baik litigasi mulai tingkatan awal ketika terjadi masalah hukum maupun

non litigasi baik dalam aspek kajian strategis maupun advokasi legislasi. Beragam upaya perlindungan hukum terhadap guru pada setiap tingkatan wilayah kerja organisasi, dapat dilakukan dalam bentuk:

1). Konsultasi;

Ketersediaan lembaga yang berkompeten tempat konsultasi bagi guru ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan ketenagakerjaan, dan perlindungan HaKI. Konsultasi juga dapat dilakukan kepada konsultan hukum, penegak hukum, atau pihak-pihak lain yang dapat membantu menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh guru tersebut.

2. Mediasi;

Ketika guru menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, maka dibutuhkan ketersediaan lembaga atau pihak-pihak lain yang dapat membantu memediasinya. Kesepakatan penyelesaian sengketa atau perbedaan pendapat secara tertulis adalah final dan mengikat bagi para pihak untuk dilaksanakan dengan iktikad baik.

3. Negosiasi dan Perdamaian;

Ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, penyelenggara/satuan pendidikan harus membuka peluang negosiasi dan atau perdamaian bagi guru atau kelompok guru. Negosiasi merupakan

alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Perdamaian dapat dilakukan baik sebelum proses persidangan maupun setelah sidang peradilan dilaksanakan. Pelaksanaan perdamaian bisa di dalam atau di luar pengadilan.

4. Konsiliasi dan perdamaian;

Ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan ketenagakerjaan, dan perlindungan HaKI dalam hubungannya dengan pihak lain, seperti munculnya sengketa antara guru dengan penyelenggara atau satuan pendidikan, penyelenggara/satuan pendidikan harus membuka peluang konsiliasi atau perdamaian. Konsiliasi atau perdamaian merupakan suatu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

5. Advokasi Litigasi;

Ketika menghadapi masalah dari sisi perlindungan hukum, perlindungan profesi, perlindungan ketenagakerjaan, dan perlindungan HaKI dalam hubungannya dengan pihak lain, misalnya ketika terjadi sengketa antara guru dengan penyelenggara atau satuan pendidikan, pelbagai pihak yang dimintai bantuan atau pembelaan oleh guru seharusnya dapat memberikan advokasi litigasi. Advokasi litigasi merupakan pekerjaan pembelaan hukum yang dilakukan oleh pengacara melalui beracara di pengadilan.

6. Advokasi Nonlitigasi

Alternatif penyelesaian sengketa nonlitigasi adalah suatu pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau dengan cara menyampingkan penyelesaian secara litigasi di Pengadilan. Alternatif tersebut dapat dilakukan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.

B. Rekomendasi

Untuk memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi guru dalam menjalankan profesinya maka:

1. Perlu dilakukan sinkronisasi berbagai undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan guru dan perlindungan anak agar tidak terjadi konflik norma dan menimbulkan ketidakpastian hukum baik bagi guru dan bagi aparat penegak hukum.
2. Perlu payung hukum berupa “UU Perlindungan Guru” atau “Revisi terbatas UU Guru dan Dosen”. Akan tetapi, Membuat suatu “UU Perlindungan Guru” dan “Revisi Terbatas UU Guru dan Dosen” membutuhkan energi besar agar masuk dalam program legislasi nasional.

Sehingga merupakan agenda mendesak untuk penyiapan materi baik untuk menghadirkan “UU Perlindungan Guru” maupun “revisi terbatas UU Guru dan Dosen” termasuk penyiapan naskah akademik untuk kedua jenis produk hukum tersebut.

3. Jika proses legislasi “UU Perlindungan Guru” atau “Revisi terbatas UU Guru dan Dosen” membutuhkan waktu panjang maka perlu dipikirkan penyiapan “Perppu Perlindungan Guru” hal ini dianggap perlu karena “perlindungan guru adalah sangat mendesak atau memiliki alasan yang sangat mendesak.”
4. Dibutuhkan lembaga profesi guru yang kuat dan responsif terhadap dinamika yang berkembang yang dapat :
 - a. Melakukan komunikasi terhadap semua komponen masyarakat secara efektif dan berkelanjutan.
 - b. Melakukan pengawasan dan pendampingan bagi guru dalam menjalankan profesinya.
 - c. merepresentasikan guru dalam melakukan advokasi kebijakan yang memberikan perlindungan dan pengembangan
5. Perlu pemerataan dan kemudahan akses informasi bagi guru dalam upaya pemenuhan hak-haknya, menjalankan kewajibannya, dan

meningkatkan kualitas profesionalisme guru yang dikelola secara moderen dan tranparan.

6. Perlu penguatan sistem pendampingan hukum bagi guru baik melalui lembaga profesi guru maupun persorangan yang mampu memberikan pendampingan hukum secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Makalah, Artikel, Tulisan Ilmiah

- Asrun, Andi Muhammad. "Eksistensi Yayasan Penyelenggara Pendidikan Dalam Bayang-Bayang RUU BHP: Pengantar Diskusi", Bahan diskusi Asosiasi BP PTSI di Jakarta tanggal 21 April 2007
- _____. "Hubungan Sosio-Yuridis PB PGRI dengan Perguruan Tinggi PGRI", Makalah untuk Diskusi Pendidikan PB PGRI bersama Perguruan Tinggi PGRI, Jakarta, 2 Juni 2016
- _____. "Optimalisasi Upaya Perlindungan Guru". Makalah dipersiapkan untuk Diskusi Mempersiapkan RUU Perlindungan Guru, PGRI Provinsi Jawa Timur, Surabaya, 18-19 Oktober 2016.
- _____. *Keadilan Substantif dari Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik, 2015)
- _____. "RUU BHP Dan Hak Partisipasi Pendidikan". Makalah dipersiapkan untuk Diskusi Panel tentang RUU BHP, Jakarta, 7 Mei 2007
- Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2008.

- Asshiddiqie, Jimly. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Dicey, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, ninth edition, London: MacMillan and Co., Ltd, 1952
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russell, 1945.
- Lubis, M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*. Jakarta: Alumni, 1997.
- Natabaya, HAS, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia* . Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.
- Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, diterjemahkan oleh Sylvia Tiwon, dari *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal of the Indonesian Konstituante 1956-1959*, Utrecht: Rijksuniversiteit, 1992 (Jakarta: Gratifi Pers, 2001).
- Palguna, I Dewa Gede. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Simanjuntak, Marsilam, *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: Grafiti Pers, 1994.
- Soemantri, Sri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: Rosdakarya, 2014.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Jakarta:

Penerbit Kanisius, Cetakan ke-9, Tahun ke-12, 2007, Buku I.

Syahrizal, Ahmad, Peradilan Konstitusi, Suatu Studi tentang Adjudikasi Konstitusional sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif. Jakarta: Pradnya Paramita, 2006.

Wahyono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Windari, Rusmilawati. "Penggunaan Hukuman Disiplin (*Corporal Punishment*) Pada Anak Di Lingkungan Sekolah Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia", *Jurnal Hukum PRIOR'S*, Vol. 4 No. 3, Tahun 2015, hal. 303 – 328.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

UUD NRI TAHUN 194

UN, *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights*. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.

UN, *Committee on The Rights of the Child, General Comment No. 8 (2006) - CRC/C/GC/8 (2006), The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia)*

Indonesia, Undang-undang Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya), UU Nomor 11 Tahun 2005.

Indonesia. Undang-undang tetang Guru dan Dosen, UU No. 14 Tahun 2005

Indonesia. Undang-undang Tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011

Permendikbud Nomor 10 Tahun 2017

Putusan PN Majaleng No.257/Pid.B/2012/-PN.Mjl.

Putusan PT Bandung No.226/PID/2013/-PT.BDG

Putusan Mahkamah Agung No.1554 K/PID/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi No.012/PUU-III/2005

Putusan Mahkamah Konstitusi No.026/PUU-III/2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.026/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi No.021/PUU-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi No.13/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi No.06/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi No.24/PUU-V/2007

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10/PUU-XV/2017

TENTANG PENULIS

Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., MH., Lahir di Makassar pada tanggal 19 November 1959. Menempuh pendidikan ilmu hukum mulai Strata 1 sampai Doktor di Universitas Indonesia. Pada tahun 1990, meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Gelar Magister Hukum (S-2) diraih pada tahun 1998 pada Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Meraih Doktor Ilmu Hukum (S-3) di Universitas Indonesia pada tahun 2003.

Dalam dunia pendidikan dan pembaruan hukum, Penulis dikenal sebagai dosen dan advokat serta pernah menjadi Asisten Ahli Hakim Konstitusi (2003- 2006) dan anggota Komisi Konstitusi(2003- 2006).

Sebagai pengajar, lawyer, dan penggiat Hak Asasi Manusia, Penulis aktif di berbagai organisasi, aktifitas investigasi, serta riset, analisis, dan penulisan hukum. Pengalaman organisasi yang pernah diikuti antara lain: Tahun 1994-2000 menjadi Anggota Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), Cabang Jakarta, Tahun 1999-2004, Ketua Bidang Hukum dan HAM ICMI, Sejak 1999, Anggota Koalisi Internasional untuk Pengadilan (*Coalition for International Criminal Court*) di New York USA; Januari 2001-Mei 2002, Koordinator Badan Pekerja Judicial Watch Jakarta; Tahun 2002- 2004 menjabat Ketua Judicial Watch Indonesia Jakarta.

Awal karier A. Muhammad Asrun, dimulai sebagai peneliti di berbagai lembaga (dalam dan luar negeri) yang kemudian menjadikannya sebagai dosen

hingga saat ini. Sebagai dosen, A. Muhammad Asrun, mengajar di beberapa fakultas hukum, antara lain:

1. Tahun 2011 - sekarang, Dosen Universitas Pakuan Bogor/Ketua Program Studi Ilmu Hukum (S-2) Program Pasca Universitas Pakuan Bogor.
2. Tahun 2009 - sekarang, Dosen Yayasan Univ. Islam Assayfiiyah : mengajar Ilmu Negara.
3. Tahun 2004- sekarang, Dosen Yayasan Univ. Indonusa Esa Unggul: mengajar Ilmu Negara, Ilmu Perundang-undangan, Hukum Administrasi Negara.
4. Tahun 2003-2009, Dosen Fakultas Hukum Universitas Sahid : mengajar Pengantar Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum.
5. Sejak September 2002, Dosen Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian: mengajar Hukum Tata Negara
6. September 2001-Juli 2006, Asisten Dosen Teori Hukum pada Program Magister Kenotariatan FH Universitas Indonesia.
7. Sejak September 1998, Dosen luar biasa FH Universitas Indonesia: mengajar matakuliah HAM, Kekuasaan Kehakiman, Kewarganegaraan, Perbandingan HTN, Kapita Selekta HTN, dan Hukum Tata Negara

Keahlian investigasi, analisis dan penulisan hukum, politik, sosial, dan ekonomi, tidak hanya saat menjadi Peneliti (dosen). A. Muhammad Asrun, pernah menjadi Jurnalis Internasional. Berbagai aktifitas jurnalistik yang dijalani, antara lain:

- ✓ Tahun 1987-1991 dan 1996-2004, Redaktur Pelaksana Majalah Hukum dan Pembangunan, FH Universitas Indonesia.
- ✓ 1990-1991, Reporter Harian Jawa Pos, Biro Jakarta
- ✓ 1991-1992, Koresponden Kantor Berita Jepang Kyodo: menulis berita-berita tentang ekonomi, social, hubungan Indonesia dan Jepang, politik, termasuk konflik East Timor pra-referendum kemerdekaan Agustus 2002
- ✓ 1992-1994, Redaktur Pelaksana Jurnal Hukum Lingkungan Hidup Indonesia (ICEL)
- ✓ 1994-1996, Koresponden Kantor Berita Amerika Associated Press.
- ✓ 1996-2000, sebagai kontributor beberapa media internasional, seperti:
 - Surat Kabar Asia Times (Bangkok),
 - Nippon TV (Tokyo)
 - Surat Kabar Financial Post (Toronto),
 - Kantor Berita Italia ANSA,
 - Kantor Berita Inter Press Service (New York),
 - Kantor Berita Bloomberg (New York)

Selain dikenal sebagai d, A. Muhammad Asrun juga dikenal sebagai advokat. Pengalaman advokasi, litigasi dan konsultasi hukum, antara lain:

Sengketa Pemilu Presiden-Wakil Presiden

1. Tahun 2009, menjadi kuasa hukum Pasangan Capres dan WaPres H.M. Jusuf Kalla - H.Wiranto, S.H. (*klien*) Melawan KPU dalam sengketa Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Priseden 2009 di MK.

2. Tahun 2014, menjadi kuasa hukum Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Joko Widodo - M. Jusuf Kalla dalam sengketa Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Priseden 2014 di MK.

Sengketa Kewenangan Lembaga Negara:

1. Tahun 2006, Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, *antara* Pasangan Calon Walikota/Wakil Walikota Depok *melawan* Presiden, Menteri Dalam Negeri, KPU Depok (Klien, Calon Walikota Depok Nurmahmudi Ismail, sebagai Pihak Terkait);
2. Tahun 2007, Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati Bekasi (klien) melawan Presiden, Menteri Dalam Negeri, Gubernur Jawa Barat di MK. Putusan : NO (Gugatan tidak dapat diterima, karena kurang pihak)
3. Tahun 2010, Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara (SKLN), atas nama Ir. H. Abdullah Tuasikal,MSi dan Asis Mahulette, S.H (*klien*) Melawan Menteri Dalam Negeri R.I. di Mahkamah Konstitusi.
4. Tahun 2011, Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara (SKLN), atas nama Andi Harahap,S.Sos dan Nanang Ali, S.E. (*klien*) Melawan Menteri Kehutanan R.I. di MK.

Pengujian Undang-Undang di MK, antara lain:

1. Tahun 2006-2008, mewakili PB PGRI dalam uji UU APBN terhadap Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 di MK.Putusan MK: mengabulkan permohonan

pengujian UU APBN Dengan menyatakan anggaran di bawah 20% dari APBN/APBD.

2. Tahun 2009, uji materi Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU No. 10 Tahun 2008 oleh Zulfikli Djakfar (Pihak terkait, klien).
3. Tahun 2009, uji materi Pasal 245 ayat (2), ayat (3), ayat (5) dan Pasal 282 dan Pasal 307 UU No.10 Tahun 2008 oleh AROPI.
4. Tahun 2009, uji materi Pasal 15 ayat (3) UU No.37 Tahun 2004 oleh Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI).
5. Tahun 2009, uji materi Pasal 16 ayat (1) UU No.37 Tahun 2004 oleh Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia.
6. Tahun 2010, uji materi Pasal 31 ayat (1) berikut penjelasannya UU No. 32 Tahun 2004 oleh Hi. Satono,S.H,S.P.(Bupati Lampung Timur).
7. Tahun 2010, uji materi Pasal 1 ayat (22), Pasal 88 ayat (3) huruf a, Pasal 90 ayat (2), Pasal 162 ayat(1) dan Pasal 171 UU No.13 Tahun 2003 oleh Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI).
8. Tahun 2010, uji materi Pasal 90 ayat (3) huruf g UU No. 17 Tahun 2008 yang diajukan oleh Bambang K. Rahwardi, H. Arlen Sitompul dan H.M.Fuadi.
9. Tahun 2011, Pengujian Pasal 90 ayat (3) huruf g UU No. 17 Tahun 2008 tentang.
10. Tahun 2011, Pengujian UU Nomor 2 Tahun 2002 .
11. Tahun 2012, Pengujian Pasal 33 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 244 dan Pasal 259 UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan terhadap UUD 1945.

12. Tahun 2012, Pengujian UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau terhadap UUD 1945.
13. Tahun 2012, Pengujian Pasal 7A ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Sengketa Hasil Pilkada di MA dan MK, antara lain:

1. Tahun 2006, Gugatan Sengketa Pilkada Bupati Kampar, Provinsi Riau Antara Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Kampar (Jefry Noer-H.Masnur) melawan KPUD Kampar di Pengadilan Tinggi Pekanbaru.
2. Tahun 2007, Gugatan Hasil Pilkada Pemilu Gubernur-Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Barat antara Pasangan Calon Gubernur-Wakil Gubernur Salim Mengga (*klien*) melawan KPU Sulawesi Selatan di Mahkamah Agung. Putusan: memenangkan gugatan Klien: hitung ulang suara di 3 Kecamatan yang merupakan Putusan pertama MA untuk hitung ulang dalam perkara Pilkada.
3. Tahun 2007, Gugatan Hasil Pilkada Gubernur-Wakil Gubernur Provinsi Maluku Utara, antara Pasangan Gubernur-Wakil Gubernur (Drs. Thaib Armayin-KH Gani Kasuba Lc, *klien*) melawan KPU Di Mahkamah Agung. Putusan: mengabulkan gugatan dengan membatalkan Putusan KPU
4. Tahun 2008, Gugatan Hasil Pilkada Gubenur-Wakil Gubernur Provinsi Riau, antara pasangan Calon Gubernur-Wakil Gubernur Drs. Tamsir Rahman cs

- melawan* KPU Riau di Mahkamah Agung. Putusan MA: menolak gugatan klien.
5. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada Gubernur-Wakil Gubernur Provinsi Jawa Timur oleh Khofifah Indar Parawansa-Mudjiono (*klien*) Melawan KPU Provinsi Jawa Timur.
 6. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada Kabupaten Bengkulu Selatan oleh Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Reskan Effendi-Rohidin (*klien*) *melawan* KPU Kabupaten Bengkulu Selatan di MK. Putusan MK: mengabulkan gugatan klien dengan membatalkan Putusan KPU Bengkulu Selatan.
 7. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada di kota Batam Provinsi Kepulauan Riau atas nama H.M. Nur.Syafriadi, ST, MSi (*klien*) Melawan KPU Provinsi Kepulauan Riau di MK. Putusan MK: mengabulkan gugatan klien.
 8. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada Provinsi DKI Jakarta atas nama Hj. Megawati Soekarnoputri dan Ir. Pramono Anung, W.MM (*klien*) Melawan KPU.
 9. Tahun 2009, sengketa hasil Pilkada Kota Lhokseumawe 2 Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam atas nama Drs. Tgk. Harmen Nuriqmar dan Tgk. Muhibussabri AW (*klien*) Melawan KPU Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
 10. Tahun 2010, sengketa hasil Pilkada Kota Medan atas nama Prof. DR.M.Arif Nasution, MA dan H.Supratikno, WS (*klien*) Melawan KPU Kota Medan.
 11. Tahun 2010, sengketa hasil Pilkada Kota Ternate Provinsi Maluku Utara atas nama Drs. H. Muhammad Iqbal Ruray, MBA dan Dr. Vaya Amelia

- Armaiyn, S.E,M.Si (*klien*) Melawan KPU Kota Ternate.
12. Tahun 2010, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Halmahera Utara Provinsi Maluku Utara atas nama Ir.Frans Manery, dan Drs. Rusdi Djoge,M.Si, Muchlis Tapi-Tapi, S.Ag dan Drs. Hapri Bolango, Eduar Loasari dan Muhammad Mifta Baay,S.IP].
 13. Tahun 2010, sengketa hasil Pilkada Kabupaten Halmahera Selatan Provinsi Maluku Utara atas nama Mochdar Arif,SH., M.Si dan H.Ibrahim. M. Saleh, Ahmad E. Rumalutur, S.E.dan Salim Hi.Hsan (*klien*) Melawan KPU Kabupaten Halmahera Selatan, Provinsi Maluku Utara.
 14. Tahun 2011, sengketa hasil Pilkada Kabupaten Karimun atas nama Dr. H. Nurdin Basirun, S.Sos., M.Si dan H.Aunur Rafiq, S.Sos.,M.Si (*klien*) Melawan KPU Kabupaten Karimun, Provinsi Riau.
 15. Tahun 2011, sengketa hasil Pilkada Kabupaten Karimun atas nama Dr. H. Nurdin Basirun, S.Sos., M.Si dan H.Aunur Rafiq, S.Sos.,M.Si (*klien*) Melawan KPU Kabupaten Karimun, Provinsi Riau.
 16. Tahun 2011, Sengketa Pemilu Bupati Mesuji Provinsi Lampung.
 17. Tahun 2011, Sengketa Pemilu Gubernur Papua Barat.
 18. Tahun 2011, Sengketa PilGub Sulawesi Barat.
 19. Tahun 2011, Sengketa Pemilu Bupati Kabupaten Mappi Provinsi Papua.
 20. Tahun 2011, Sengketa Pemilu Gubernur Provinsi Banten.

21. Tahun 2012, Sengketa Pemilu Gubernur Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.
22. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sumenep.
23. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Medan.
24. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau.
25. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten YAPEN.
26. Tahun 2015, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Nagan Raya.
27. Tahun 2017, sengketa hasil Pilkada Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Donggala.

Perkara di MA dan Peradilan di Bawahnya, antara lain:

1. Mewaklii Presiden RI (sebagai Kuasa Substitusi Menteri Kominfo Dan Menteri Hukum dan HAM) dalam gugatan uji materiil Peraturan Pemerintah di bidang Penyiaran yang diajukan oleh Komisi Penyiaran Indonesia di Mahkamah Agung. Putusan MA: menolak gugatan lawan.
2. Tahun 2006, Gugatan Kasasi PT Nellco (*klien*) melawan dua pemegang saham lainnya di Mahkamah Agung. Putusan: memenangkan gugatan klien.
3. Tahun 2006, Gugatan Perdata antara Calon Bupati Lingga (Klien) Melawan KPUD Kabupaten Lingga, Provinsi Kepulauan Riau Di PN Tanjung Pinang, Kepri. Hasil: Berdamai.

4. Tahun 2009, gugatan Tata Usaha Negara oleh PT Patiware Perintis Makmur (klien) *melawan* Walikota Singkawang di PTUN Pontianak. Putusan PTUN Pontianak: memenangkan gugatan klien.
5. Tahun 2010, gugatan Pidana di Pengadilan Negeri Bengkulu atas nama Zulia Noversi,SP dan Iskandar Ismu (*klien*).
6. Tahun 2010, gugatan Perdata di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atas nama Wiryanto, S.H. (bendahara Koperasi MK), Budi Achmad Djohari,AK (Ketua Koperasi MK) dan Ketua Mahkamah Konstitusi (*klien*). Melawan Tamrin Sianipar.

Disela padatnya aktivitas publik dan pekerjaan, A. Muhammad Asrun, tetap menyempatkan waktu untuk menulis artikel di media massa, menghadiri berbagai diskusi, dan menulis buku. Buku, makalah, artikel yang pernah ditulis, antara lain, adalah sebagai berikut:

Buku

1. Sri Mamudji, A. Muhammad Asrun, *et.al.*, *Indeks 1971-1988* (Jakarta: Majalah Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990).
2. A. Muhammad Asrun (*ed.*), *70 Tahun Ismail Suny Bergelut dengan Ilmu, Berkiprah dalam Politik* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000).
3. A. Muhammad Asrun dan Hendra Nurtjahjo (*eds.*), *70 Tahun Prof. Dr. Harun Alrasid, Integritas, Konsistensi seorang Sarjana Hukum* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH Universitas Indonesia, 2000).
4. A. Muhammad Asrun (*ed.*), *Percikan Pemikiran tentang Hukum dan Demokrasi Abdul Bari Azed*

- (Jakarta: Pusat Kajian Hukum Tata Negara FHUI, 2001).
5. A. Muhammad Asrun dan Heru, *Analisis Sosio-Yuridis Putusan Pengadilan Niaga* (Jakarta, Center Information for Law and Economic Studies, 2001).
 6. A. Muhammad Asrun, *Keadilan Substantif dari Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik, 2015).
 7. A. Muhammad Asrun, *Sengketa Wilayah Jepang-Soviet*, (Jakarta: Perhimpunan PSHP, 2015).
 8. A. Muhammad Asrun, *Perjuangan Hak-Hak Warga Negara di Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik, 2016)
 9. A. Muhammad Asrun, *Putusan-putusan "landmark" Sengketa Pemilu Kepala Daerah*, (Jakarta: Perhimpunan Pusat Studi Hukum Publik, 2016)

Makalah

1. A. Muhammad Asrun, "Politik Hukum dalam Penegakan Hukum Lingkungan," (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana UI, Januari 1997).
2. A. Muhammad Asrun, "Pengaturan Pencegahan Pencemaran Lingkungan di Lingkungan Industri Pertambangan sebagai Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan," (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Agustus 1997).
3. A. Muhammad Asrun, "Kemungkinan Konflik Kepentingan pada BUMN Go Public," (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Oktober 1997).
4. A. Muhammad Asrun, "Perkembangan Hukum Merek di Indonesia sebagai Fenomena Kapitalisme

- Global,” (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, November 1997).
5. A. Muhammad Asrun, “Pembahasan Perkara-perkara Republik Indonesia di Pengadilan Luar Negeri,” (Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, Desember 1997).
 6. A. Muhammad Asrun, “Sistem Satu Administrasi Peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai Awal Reformasi Sistem Peradilan,” (dipresenasikan pada Seminar Sehari Reposisi Lembaga-lembaga Tinggi/Tertinggi Negara, LIPI-Hans Seidel Foundation, Jakarta, 28 Maret 2001,
 7. A. Muhammad Asrun, “Penyimpangan Etika Profesi Praktisi Hukum sebagai Celah Menuju Kolusi di Pengadilan,” (dipresentasikan pada acara Debat Publik Realitas Korupsi di Pengadilan di Jakarta, *Judicial Watch-Partnership for Government Reform*, UNDP, Jakarta, 23 Agustus 2001).
 8. A. Muhammad Asrun, “Mengantungkan Keberhasilan Pemberantasan Korupsi pada Penerapan Asas Pembuktian Terbalik dan Partisipasi Pengawasan Publik,” (dipresentasikan pada Panitia Seleksi Hakim Adhoc Pengadilan Tipikor, Jakarta, 24 Mei 2004).
 9. Asrun, Andi Muhammad. “Eksistensi Yayasan Penyelenggara Pendidikan Dalam Bayang-Bayang RUU BHP: Pengantar Diskusi”, Bahan diskusi Asosiasi BP PTSI di Jakarta tanggal 21 April 2007
 10. A. Muhammad Asrun, “RUU BHP dan Hak Partisipasi Pendidikan”. Makalah dipersiapkan untuk Diskusi Panel tentang RUU BHP, Jakarta, 7 Mei 2007
 11. A. Muhammad Asrun, “Hubungan Sosio-Yuridis PB PGRI dengan Perguruan Tinggi PGRI”, Makalah

untuk Diskusi Pendidikan PB PGRI bersama Pergurus Tinggi PGRI, Jakarta, 2 Juni 2016.

12. A. Muhammad Asrun, "Optimalisasi Upaya Perlindungan Guru". Makalah dipersiapkan untuk Diskusi Mempersiapkan RUU Perlindungan Guru, PGRI Provinsi Jawa Timur, Surabaya, 18-19 Oktober 2016.

Artikel di Media Massa (Dalam dan Luar Negeri)

1. A.M. Asrun, "Revolusi Perancis dan Arogansi Kekuasaan," Media Indonesia, 16 Juli 1989.
2. A.M. Asrun, "Dekrit 5 Juli dan Politik Jalan Tengah," Media Indonesia, 7 Juli 1989.
3. A.M. Asrun, " Menuju Profesionalisme Praktisi Hukum," Pelita, 10 Agustus 1985.
4. Andi M. Asrun, "Indonesian chili prices are too hot to handle," Surat kabar Asia Times, Bangkok, 5 Feb 1996.
5. Ong Hock Chuan dan Andi M. Asrun, "Beijing, Jakarta seek satellite cooperation," Surat kabar Asia Times, Bangkok, 16 Februari 1996.
6. Ong Hock Chuan and Andi M. Asrun, "Bapepam bourse role disputed," Surat kabar Asia Times, Bangkok, 4 Maret 1996.
7. Andi M. Asrun, "Indonesia rediscovers Chinese," Surat kabar Asia Times, Bangkok, 21 Maret 1996.
8. Andi M. Asrun, "Dragon hosts Beijing delegates," Surat kabar Asia Times, Bangkok, 17 April 1996.
9. Andi M. Asrun, "When the going gets tough in Indonesia, Joyoboyo has the answer," Surat kabar Asia Times, 7 Agustus 1996.
10. Paul Bagnell and Andi Asrun, "Indonesian firms manoeuvre to get piece of Bre-X find," Surat kabar Financial Post, Toronto, 5 Februari 1997.

11. Sandra Rubin and Andi Asrun, "Barrick close to losing grip on Busang," Surat kabar Financial Post, 15 Februari 1991.
12. A. Muhammad Asrun, "Timbangan Buku Fungsi Pidana terhadap Perbuatan Pencemaran Lingkungan Hidup," Majalah Hukum dan Pembangunan edisi Juni 1988, hal. 304-306.
13. A. Muhammad Asrun, "Validitas Perjanjian sebagai Parameter Sengketa Wilayah Jepang-Soviet," edisi Juni 1990, hal. 246-258.
14. A. Muhammad Asrun, "Distorsi Pelaksanaan Monopoli Bulog, Studi Kasus Pengadaan Beras dan Tepung Terigu," Majalah Hukum dan Pembangunan edisi Februari 1999, hal. 20-39.
15. A. Muhammad Asrun, "Beli Sewa sebagai Perjanjian Tak Bernama," Majalah Hukum dan Pembangunan edisi Juli-September 1999, hal. 300-301.
16. Andi Asrun, "Wahid's Political Fate Hangs in Balance," Inter Press Service News Agency, New York, 4 Januari 2001
17. Andi Asrun, "Jobless Flock to Undergroud Economy," Inter Press Service News Agency, New York, 24 Januari 2001.
18. Andi Asrun, "Students Flex Political Muscle in Streets," Inter Press Service News Agency, New York, 7 Februari 2001.
19. Andi Asrun, "Political Instability Blocks Recovery," Inter Press Service News Agency, New York, 22 Maret 2001.
20. Andi Asrun, "Wahid's Dented Credibility Hurts Anti-Corruption Moves," Inter Press Service News Agency, New York, 13 April 2001.

21. Andi Asrun, "Low Wages Spell Poor Public Service," Inter Press Service News Agency, New York, 23 April 2001.
22. Andi Asrun, "People Getting Tired of Instability," Inter Press Service News Agency, New York, 3 Mei 2001.
23. Andi Asrun, "Fuel Price Hikes Force Even Tighter Belts," Inter Press Service News Agency, New York, 24 Januari 2001.
24. Andi Asrun, "Women Bear Burden of Lives as Refugee," Inter Press Service News Agency, New York, 13 Juli 2001.
25. Andi Asrun, "Megawati's Economic Team Stronger than Political One," Inter Press Service News Agency, New York, 9 Agustus 2001.
26. Andi Asrun, "Military Feels Pinch in Transition to Democracy," Inter Press Service News Agency, New York, 23 Oktober 2001.
27. Andi Asrun, "Local Demand Share from Natural Rights," Inter Press Service News Agency, New York, 16 Nov 2001.
28. Andi Asrun, "Frustrated, Aceh Fighters Seek Foreign Role," Inter Press Service News Agency, New York, 23 ember 2001.
29. A. Muhammad Asrun, "Konstitusi sebagai Pilar Demokrasi," *Surabaya Post*, 10 Februari 2001.
30. A. Muhammad Asrun, "RUU Pembuktian Terbalik dan Hubungan Eksekutif-Legislatif," *Surabaya Pos*, 18 April 2001
31. A. Muhammad Asrun, "Peradilan Soeharto untuk Keadilan Soeharto," *Kompas*, 10 Juli 2003.
32. A.M. Asrun, "Vonis Bebas Akbar Tanjung, Antitesis Pemberantasan Korupsi," *Kompas*, 1 Maret 2004.