



PUTUSAN
Nomor 94/PUU-XVIII/2020

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama : **Ahmad Amin, S.ST.**
Alamat : Lembah Desa Padangan Kecamatan Winong,
Kabupaten Pati, Jawa Tengah
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil

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

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

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 4 Oktober 2020 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 4 Oktober 2020 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 190/PAN.MK/2020 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 27 Oktober 2020 dengan Nomor 94/PUU-XVIII/2020, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 25 November 2020 dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 November 2020, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) UUD 1945: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya

dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;

2. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”;
3. Bahwa Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK): “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;
4. Bahwa permohonan pengujian Undang-Undang dapat menguji pembentukan Undang-Undang dan materi pasal, ayat atau bagian sebagaimana dalam UU MK Pasal 51 ayat (3) menyatakan: “Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
 - a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
 - b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.
5. Bahwa objek pengajuan permohonan *judicial review* dilakukan terhadap ketentuan Pasal 16 ayat (2), Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen terhadap Pasal 4 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
6. Bahwa berdasarkan hal di atas Pemohon berpandangan Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang ini.

B. KEDUDUKAN PEMOHON (*LEGAL STANDING*) DAN KERUGIAN PEMOHON

7. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan: “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara”;
8. Bahwa penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan “yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;
9. Bahwa Yurisprudensi tetap Mahkamah yang tertuang dalam Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 *juncto* Perkara Nomor 11/PUU-V/2007 dan putusan-putusan setelahnya memberikan batasan tentang kualifikasi Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang harus memenuhi syarat:
 - a. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
 - c. Kerugian konstitusional Pemohon dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial berdasarkan penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. Adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
10. Bahwa Mahkamah melalui Putusan Perkara Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang pengujian Perubahan Kedua UU MK pada halaman 59 memberikan perluasan terhadap kualifikasi Pemohon selengkapnya berbunyi, “dari praktik Mahkamah (2003 - 2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (*tax payer*; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu undang-undang demi kepentingan publik, badan hukum, pemerintahan daerah, lembaga negara,

dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materil undang-undang terhadap UUD 1945". Yang mana Putusan tersebut telah menjadi Yurisprudensi tetap Mahkamah;

11. Bahwa Pemohon merupakan perorangan warga negara Indonesia, PNS Daerah Kabupaten Pati yang menerima gaji pokok PNS berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan kedelapan belas atas PP Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil menganggap dan meyakini ketentuan *a quo* merugikan hak konstitusional pemohon mendapatkan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
12. Bahwa berlakunya ketentuan *a quo* Pemohon menganggap tidak adanya kedaulatan Presiden dalam menjalankan Pemerintahan, yaitu dalam melaksanakan kekuasaan keuangan negara dan manajemen kepegawaian ASN. Ketentuan *a quo* memerintahkan kepada Pemerintah untuk memberikan tunjangan profesi dan khusus kepada Guru dan Dosen sebesar satu kali gaji pokok dan tunjangan kehormatan kepada Profesor sebesar dua kali gaji pokok. Ketentuan sejak 2005 ini telah mengintervensi hak Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan keuangan negara untuk merencanakan dan melaksanakan pengelolaan keuangan periodik tahunan. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum kedaulatan presiden dalam menyusun dan mengajukan Rancangan Anggaran dan Belanja Negara, kepastian batas kewenangan DPR membahas usulan Presiden untuk menyetujui atau menolak usulan RUU APBN karena adanya ketentuan *a quo* DPR telah memerintahkan Pemerintah belanja keuangan negara.
13. Bahwa perbedaan materi Undang-Undang *a quo* terutama Pasal 16 ayat (2), Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 56 ayat (1) dengan Pasal 4 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 dalam pembagian kekuasaan keuangan negara yang merupakan bagian kekuasaan pemerintahan telah menimbulkan ketidakpastian hukum

sehingga perlu diuji oleh Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan kepastian hukum pembagian kekuasaan berdasar Konstitusi UUD 1945.

14. Jika mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon, maka akan menimbulkan kepastian hukum kewenangan Presiden dan DPR dalam keuangan negara dan kepegawaian negara serta kerugian konstitusional pemohon tidak terjadi lagi.

C. NORMA- NORMA YANG DIAJUKAN UNTUK DIUJI

15. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berikut:
 - a. Pasal 16 ayat (2), Tunjangan profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama.
 - b. Pasal 18 ayat (2), Tunjangan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok guru yang diangkat oleh satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama.
 - c. Pasal 53 ayat (2), Tunjangan profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok dosen yang diangkat oleh Pemerintah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama.
 - d. Pasal 55 ayat (2), Tunjangan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok dosen yang diangkat oleh Pemerintah atau pemerintah daerah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama.
 - e. Pasal 56 ayat (1), Pemerintah memberikan tunjangan kehormatan kepada profesor yang diangkat oleh penyelenggara pendidikan atau satuan pendidikan tinggi setara 2 (dua) kali gaji pokok profesor yang diangkat oleh Pemerintah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama.
16. Norma UUD 1945 Penguji, yaitu:
 - a. Pasal 4 ayat (1), Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang- Undang Dasar;

- b. Pasal 20A ayat (1), Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
- c. Pasal 23 ayat (1), Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- d. Pasal 23 ayat (2), Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;
- e. Pasal 28D ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

D. POSITA

17. Bahwa pada permohonan perbaikan ini telah mengikuti beberapa nasehat Panel Hakim Konstitusi pada Sidang Pendahuluan I tanggal 17 November 2020. Pemohon berpendapat bahwa dasar hukum Undang-Undang *a quo* dapat diuji secara materi karena bagian dari Undang-Undang yang telah diatur secara khusus di Pasal 22D UUD 1945 dan Pasal 22D bukanlah pasal hukum acara, tetapi hukum konstitusi yang wajib dilaksanakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemohon mengikuti nasehat panel hakim tidak menguji dasar hukum, karena masih perlu kajian mendalam antara formil atau materiil. Permohonan juga agar disusun secara sederhana dan fokus pada satu isu sehingga alasan dan dasar hukum tidak melebar, dapat dipertahankan dan dipertanggungjawabkan baik posita maupun petitum.
18. Bahwa materi Undang-Undang *a quo* Pasal 16 ayat (2), Pasal 18 (2), Pasal 53 (2), Pasal 55 ayat (2) serta Pasal 56 ayat (1) telah memerintahkan kepada Pemerintah untuk memberikan tunjangan profesi, khusus dan kehormatan sebesar dengan satu kali atau dua kali gaji pokok guru, dosen atau profesor. Hal ini menunjukkan bahwa DPR sebagai lembaga legislatif telah memerintah Presiden untuk belanja keuangan negara dengan kegiatan dan rincian besaran anggaran tertentu, untuk kelompok masyarakat tertentu sebagaimana ditetapkan oleh DPR pada Undang-

Undang *a quo* tahun 2005 melalui kewenangannya membentuk Undang-Undang. Hal itu tidak sesuai kesetaraan kedudukan lembaga tinggi negara, prinsip pembagian kekuasaan berdasar UUD 1945 yaitu *check and balances*.

19. Di antara Undang-Undang yang berasal dari DPR hanya Undang-Undang *a quo* yang memerintahkan pembiayaan atau pembayaran secara langsung dari APBN tanpa ada data dukung jumlah guru dosen profesional serta perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk membayarnya. Hal ini beda dengan Undang-Undang lainnya seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia yang tidak menyebut langsung besaran pembiayaan yang harus dibayar oleh Pemerintah, tetapi diserahkan pada Peraturan Pemerintah untuk mengatur hal yang menjadi kewenangan Presiden tersebut. Materi Undang-Undang *a quo* yang berbeda dengan materi Undang-Undang lainnya menunjukkan adanya perlakuan tidak sama di hadapan hukum terhadap warga negara Indonesia. Undang-Undang *a quo* menggunakan gaji pokok sebagai satuan besaran tunjangan pada Pasal 16 ayat (2), Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 56 ayat (1) tidak sesuai dengan prinsip adil. Adil adalah menempatkan sesuatu sesuai tempatnya, menggunakan gaji pokok sebagai tunjangan adalah kebijakan zalim. Dengan memerintahkan pembayaran tunjangan sebesar gaji pokok pada pasal UU Guru dan Dosen *a quo* adalah tidak ada perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi warga negara, hal ini tidak sesuai dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
20. Bahwa ketentuan belanja keuangan negara terkait proses pengajuan dan penetapan APBN telah diatur pasal 23 UUD 1945, yang menyatakan:
 - (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
 - (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan

Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun lalu.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 35/PUU-XVI/2013 (P-9) halaman 143 memberikan penjelasan Pasal 23 UUD 1945 berikut:

Makna Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3), pada pokoknya berarti Presiden mengajukan anggaran dan DPR menyetujui anggaran tersebut. Pasal 23 ini memberikan deskripsi bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 UUD 1945 adalah yang paling mengetahui hal ihwal program pembangunan yang hendak dilaksanakannya sehingga oleh Konstitusi diberikan kewenangan konstitusional yang bersifat eksklusif kepada Presiden untuk mengajukan rancangan anggaran pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang kemudian dibahas bersama dan disetujui oleh DPR. Hal ini pula yang membedakan Rancangan Undang-Undang (RUU) lainnya yang diajukan baik oleh DPR, Presiden atau RUU tertentu oleh DPD dengan RUU APBN. Ketentuan tersebut sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut Indonesia, yaitu sistem presidential. UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menjalankan kekuasaan penggunaan anggaran, termasuk merencanakan program dan anggaran pemerintahan yang akan dilaksanakan setiap tahun. Anggaran tersebut diajukan oleh Presiden dalam bentuk RUU.

21. DPR menetapkan anggaran belanja negara yang harus dibayar oleh Pemerintah, yang telah ditetapkan sejak tahun 2005 dalam Undang-Undang *a quo* yang berasal dari DPR atas usulan DPD, dan bukan UU APBN tidak sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 di mana anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun serta diusulkan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

22. Bahwa DPR telah menetapkan program peningkatan kesejahteraan guru dan dosen melalui kegiatan tunjangan profesi, tunjangan khusus dan tunjangan kehormatan dengan besaran satu kali dan dua kali gaji pokok dalam Undang-Undang *a quo* telah menjadikan DPR memasuki kewenangan Pemerintah. Sebab program dan kegiatan haruslah sepenuhnya wewenang Pemerintah untuk menyusun penentuannya. DPR menentukan program dan kegiatan dan rincian anggaran tetap dalam Undang-Undang *a quo* telah menjadikan DPR sebagai Pemerintah atau eksekutif. Dengan tindakan itu DPR kehilangan legitimasi untuk melaksanakan fungsi pengawasan. Penetapan anggaran dalam Undang-Undang *a quo* telah merusak dan merobohkan prinsip *check and balances* antara DPR dan Pemerintah dalam proses penyusunan dan pengelolaan anggaran. Hal ini berdasar kesaksian atas nama Saldi Isra di dalam Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 (P-9).
23. Bahwa Prinsip pembagian kekuasaan antar-lembaga negara yang berdasar UUD 1945 menganut prinsip *check and balances* antar-lembaga negara yaitu hubungan satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya dilakukan berdasarkan prinsip kekuasaan dibatasi kekuasaan (*power limited by power*), bukan kekuasaan mengawasi kekuasaan lain (*power supervises other power*) apalagi kekuasaan dikontrol oleh kekuasaan lain (*power control power*). DPR mengamanatkan kegiatan dan belanja negara dalam UU *a quo* yang harus ditaati oleh Presiden/pemerintah telah membatasi kedaulatan dan independensi penyusunan rencana kerja tahunan, target pembangunan serta pengelolaan keuangan negara oleh Pemerintah. DPR melalui Undang-Undang *a quo* telah mengontrol fungsi Pemerintah dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan negara terutama anggaran pendidikan. Kewenangan DPR membentuk Undang-Undang telah disalahgunakan untuk membatasi kewenangan dan kedaulatan Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD, terutama dalam pengelolaan anggaran pendidikan dalam upaya mencapai tujuan negara mencerdaskan kehidupan bangsa. Tindakan DPR tersebut cenderung mengontrol kekuasaan Presiden tidak sesuai dengan pembagian kekuasaan berdasar UUD 1945 prinsip *check and balances*. Prinsip pembagian kekuasaan ini telah dijelaskan dalam Putusan MK Nomor

35/PUU-XI/2013 (P-9) di pendapat umum MK mengenai penyelenggaraan kekuasaan dalam penyusunan dan penetapan anggaran negara menurut konstitusi.

24. Bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan berdasar UUD sesuai Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Kekuasaan Pemerintahan termasuk kekuasaan atas keuangan negara (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, P-3) dan kebijakan, pembinaan dan manajemen kepegawaian ASN [Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, P-7], serta Militer (Pasal 10 UUD 1945, P-1). Pemerintah dengan kekuasaan yang dimiliki adalah lembaga negara yang bertanggung jawab untuk melaksanakan rencana kerja Pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara. Presiden mengajukan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal kepada DPR untuk dibahas bersama. Berdasar hal tersebut dilanjutkan pembahasan kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan kementerian/lembaga negara menyusun usulan anggaran. Kebijakan umum dan prioritas anggaran adalah dinamis setiap tahun. Hal ini sesuai UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden menjalankan kekuasaan penggunaan anggaran, termasuk merencanakan program dan anggaran pemerintahan negara yang akan dilaksanakan setiap tahun. DPR menetapkan rincian belanja negara satuan gaji pokok dalam Undang-Undang *a quo* tahun 2005 adalah bentuk pembatasan kekuasaan Presiden dalam menjalankan amanat Pasal 4 dan Pasal 23 UUD 1945.
25. Bahwa Undang-Undang sebagai produk hukum DPR mencerminkan fungsi, kewenangan dan tugas DPR yang diberikan Konstitusi UUD 1945. Sesuai UUD 1945 Pasal 20A ayat (1) menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi anggaran DPR dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden sesuai pasal 23 ayat (2) UUD 1945. Hal tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3. Fungsi anggaran DPR juga telah dijelaskan dalam Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 dalam pendapat umum menyatakan kewenangan DPR membahas,

memberikan persetujuan dan otorisasi terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh Presiden. Selanjutnya DPR selaku wakil rakyat melakukan kontrol dan pengawasan atas penggunaan anggaran yang telah disetujui bersama. Norma itulah yang pada hakikatnya menjelaskan makna fungsi anggaran DPR yang dinyatakan dalam Pasal 20A UUD 1945, sebagaimana dijelaskan dalam pendapat umum Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013.

26. Memperhatikan kewenangan konstitusional DPR dalam menjalankan fungsi anggaran yang fokus membahas dan menyetujui usulan RAPBN, maka penetapan belanja dalam Undang-Undang *a quo* telah menimbulkan persoalan konstitusional. Persoalan tersebut bersumber dari tindakan DPR memposisikan sebagai perencana serta menetapkan besaran rincian tanpa data dukung terukur untuk belanja keuangan negara multitahun yang merupakan kekuasaan Presiden dalam Undang-Undang *a quo* merupakan bentuk intervensi DPR kepada Presiden. Tindakan DPR menyalahi dan tidak sesuai prosedur penetapan APBN, prinsip *check and balances* pembagian kekuasaan serta kesetaraan kedudukan antara Presiden dan DPR.
27. Bahwa dengan berdasar Pasal 4 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1) serta nilai-nilai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013, maka sewajarnya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pasal-pasal yang memerintahkan Belanja negara kepada Presiden pada Undang-Undang *a quo* Pasal 16 ayat (2), Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 56 ayat (1) adalah bertentangan dengan UUD 1945. Agar pasal-pasal tersebut dapat menjadi konstitusional maka harus memenuhi syarat menghapus frasa yang memerintahkan atau mewajibkan Presiden pemegang kekuasaan Pemerintahan membayar keuangan negara sebesar kelipatan gaji pokok guru, dosen atau profesor. Penentuan besaran tunjangan pada pasal-pasal tersebut diatur lebih lanjut dengan peraturan sesuai kewenangan Presiden. Pemerintah melaksanakan pembiayaan tiap tahun menyesuaikan keseimbangan pendapatan dan belanja negara, sesuai kemampuan belanja negara dalam rencana kerja yang disetujui oleh DPR setiap tahun melalui usulan RUU APBN.

E. PETITUM

Berdasarkan uraian diatas, mohon yang Mulia Hakim Konstitusi memutuskan:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Pasal 16 ayat (2), Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586) harus dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang memenuhi syarat tidak ada kewajiban atau perintah kepada Presiden atas ketetapan besaran belanja keuangan negara sehingga frase “*setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok*” atau “*setara 2 (dua) kali gaji pokok*” pada pasal dan ayat tersebut adalah tidak berkekuatan hukum mengikat;
3. Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Bilamana Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat lain, mohon putusan yang seadil- adilnya, *ex aequo et bono*.

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

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;

7. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
8. Bukti P-8 : Fotokopi KTP, Kartu pegawai, NPWP, dan SK Pangkat PNS Terakhir;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 halaman 85-86, halaman 141-144, dan halaman 155-161.

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

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Undang-Undang 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586 selanjutnya disebut UU 14/2005) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[3.3] Menimbang bahwa meskipun Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*, namun sebelum mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo* dan pokok permohonan, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan permohonan Pemohon sebagai berikut:

[3.3.1] Bahwa Mahkamah telah memeriksa permohonan *a quo* dalam sidang pemeriksaan pendahuluan pada tanggal 17 November 2020. Sesuai dengan ketentuan Pasal 39 UU MK, Majelis Panel sesuai dengan kewajibannya telah memberikan nasihat kepada Pemohon untuk memperbaiki sekaligus memperjelas hal-hal yang berkaitan dengan permohonan Pemohon sesuai dengan sistematika permohonan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (1) UU MK dan Pasal 5 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PMK 6/2005);

[3.3.2] Bahwa Pemohon telah memperbaiki permohonannya sebagaimana telah diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 27 November 2020 dan diperiksa dalam sidang pemeriksaan perbaikan permohonan pada tanggal 8 Desember 2020 dan Pemohon dalam perbaikan permohonannya menguraikan dengan sistematika: Judul, Identitas Pemohon, Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Kedudukan Hukum Pemohon, Posita, dan Petitum;

[3.3.3] Bahwa meskipun format perbaikan permohonan Pemohon sebagaimana dimaksud pada Paragraf **[3.3.2]** pada dasarnya telah sesuai dengan format permohonan pengujian undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (1) UU MK dan Pasal 5 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d PMK 6/2005, namun setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama pada bagian kedudukan hukum, Pemohon tidak menguraikan secara spesifik adanya hubungan kausalitas bahwa dengan berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian dianggap merugikan Pemohon sebagai warga negara Indonesia selaku pegawai negeri sipil (PNS) yang tidak memperoleh kenaikan gaji karena anggarannya digunakan untuk tunjangan profesi dan tunjangan khusus bagi guru dan dosen, serta tunjangan kehormatan bagi profesor. Dalam menjelaskan ihwal kerugian hak konstitusionalnya Pemohon antara lain mengemukakan:

“...ketentuan *a quo* Pemohon menganggap tidak adanya kedaulatan Presiden dalam menjalankan Pemerintahan, yaitu dalam melaksanakan kekuasaan keuangan negara dan manajemen kepegawaian ASN. Ketentuan *a quo* memerintahkan kepada Pemerintah untuk memberikan tunjangan profesi dan khusus kepada Guru dan Dosen sebesar satu kali gaji pokok dan tunjangan kehormatan kepada Profesor sebesar dua kali gaji pokok. Ketentuan sejak 2005 ini telah mengintervensi hak Presiden sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan keuangan negara untuk merencanakan dan melaksanakan pengelolaan keuangan periodik tahunan.

Penjelasan dimaksud sama sekali tidak menjelaskan kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian tetapi sebaliknya justru mendalilkan adanya ketidakpastian hukum kewenangan antarlembaga tinggi negara yang menetapkan besaran anggaran dimaksud. Apabila dikaitkan dengan kewajiban menjelaskan kerugian hak konstitusional Pemohon sebagai salah satu syarat formal yang harus dikemukakan Pemohon, sesungguhnya dalam kapasitas apa Pemohon menjelaskan keberadaan norma yang dimohonkan pengujian telah mengintervensi hak Presiden dan sekaligus merugikan hak konstitusional Presiden dalam merencanakan dan melaksanakan pengelolaan keuangan negara.

Selain itu, merujuk norma yang diuji konstitusionalitasnya, yaitu norma dalam Pasal 16 ayat (2), Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 56 ayat (1) UU 14/2005 yang dimohonkan, sebagaimana dimaktubkan dalam Petitum, yaitu: “dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang memenuhi syarat tidak ada kewajiban atau perintah kepada Presiden atas ketetapan besaran belanja keuangan negara sehingga frasa “setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok atau “setara 2 (dua) kali gaji pokok” pada pasal dan ayat tersebut adalah tidak berkekuatan hukum mengikat” adalah kehendak yang saling bertentangan. Pada satu sisi, Pemohon menghendaki norma-norma *a quo* adalah konstitusional bersyarat, dan sisi lain memohon agar norma-norma *a quo* adalah bertentangan dengan UUD 1945. Tidak hanya pertentangan itu, jikalau Pemohon menghendaki frasa “setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok” dan “setara 2 (dua) kali gaji pokok” diberikan pemaknaan baru, mestinya dikemukakan perumusan makna baru yang dikehendaki Pemohon sehingga norma tersebut menjadi konstitusional sesuai dengan penalaran Pemohon. Namun dalam Posita Pemohon sama sekali tidak mengemukakan rumusan baru terhadap frasa “setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok atau “setara 2 (dua) kali gaji pokok” tetapi justru menghendaki Presiden tidak berkewajiban untuk memenuhi kewajiban sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 16 ayat (2), Pasal

18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), dan Pasal 56 ayat (1) UU 14/2005;

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah permohonan Pemohon adalah tidak jelas (kabur) karena tidak memenuhi syarat formal permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) UU MK dan Pasal 5 ayat (1) PMK 6/2005.

[3.4] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, meskipun Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, namun karena permohonan Pemohon tidak jelas (kabur) sehingga tidak memenuhi persyaratan formal permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) UU MK dan Pasal 5 ayat (1) PMK 6/2005. Oleh karena itu, Mahkamah tidak mempertimbangkan permohonan Pemohon lebih lanjut.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Permohonan Pemohon tidak jelas (kabur);

[4.3] Pokok permohonan Pemohon tidak dipertimbangkan lebih lanjut;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, Suhartoyo, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Kamis**, tanggal **sepuluh**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu dua puluh**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **empat belas**, bulan **Januari**, tahun **dua ribu dua puluh satu**, selesai diucapkan **pukul 14.47 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, Suhartoyo, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Nurlidya Stephanny Hikmah sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman
ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Aswanto

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Suhartoyo

ttd.
Arief Hidayat

ttd.
Enny Nurbaningsih

ttd.
Manahan M.P. Sitompul

ttd.
Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd.
Nurlidya Stephanny Hikmah



Panitera
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id

Keterangan:

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