

Pati, 19 Juli 2022

Kepada Yth,  
**KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI**  
REPUBLIK INDONESIA  
Di tempat

DITERIMA DARI ..... <i>Pemohon</i> .....	
Hari	..... <i>Rabu</i> .....
Tanggal	..... <i>20 Juli 2022</i> .....
Jam	..... <i>05.57 WIB</i> .....
<i>Carline-simpel.mkrej.124</i>	

Hal : Permohonan Pengujian 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) terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bismillahirrahmanirrahim,

Dengan hormat,

Pemohon yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ahmad Amin, SST.  
Alamat : Padangan Kec. Winong Kab. Pati Jawa Tengah;  
NPWP : 89.064.266.3-507.000  
Pekerjaan : PNS

bertindak sebagai warga negara Indonesia yang memiliki hak dasar yang dilindungi konstitusi mendapat jaminan, perlindungan, kepastian hukum yang adil dan ikut serta dalam kehidupan berbangsa dan bernegara untuk selanjutnya disebut sebagai **Pemohon**.

Pemohon mengajukan pengujian norma Pasal 16 ayat (2), pasal 18 ayat (2), pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 56 ayat (1) serta dasar hukum 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) terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

#### A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) UUD RI 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 RI 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 (1) huruf a Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU 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 UU dapat menguji pembentukan UU 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.”

Norma tersebut menegaskan bahwa semua hal yang menjadi materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian tertulis UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dapat dilakukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

5. Bahwa objek pengajuan permohonan *konstitusional review* terhadap materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang *a quo* berikut :
- a. pasal 16 ayat (2), pasal 18 ayat (2), pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 56 ayat (1) terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 22A, Pasal 23 ayat (1) dan (2), Pasal 28D ayat (1) UUD '45;
  - b. bagian pembukaan UU *a quo* terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 22A, Pasal 22D ayat (1) dan Pasal 23 UUD 1945.

6. Norma Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU *a quo* yang mengamanatkan belanja keuangan negara untuk tunjangan Guru dan Dosen dengan satuan besaran gaji pokok, gaji pokok ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah menimbulkan kerugian hak Konstitusional dan ketidakpastian hukum, seperti:

- a) Apakah Lembaga Legislatif DPR memiliki hak menginisiasi, merencanakan atau mengusulkan dan menetapkan belanja keuangan Negara dalam UU dan mengamanatkan untuk dilaksanakan oleh Presiden?
- b) Apakah dalam membuat norma undang-undang dapat mengacu norma atau ketetapan yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah yang kedudukan hierarki perundangan lebih rendah?

7. Indonesia adalah Negara hukum yang berdasar konstitusi UUD 1945. UUD 1945 dalam pasal 22A menyatakan bahwa “*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.*” Dasar hukum UU Guru dan Dosen *a quo* adalah:

Mengingat : 1. Pasal 20, Pasal 22 d, dan Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);

Berdasar Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan UU nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pemohon mendapatkan petunjuk bahwa dasar hukum UU *a quo* secara ringkas dapat dibaca: pembentukan UU *a quo* berasal dari DPR atas usul DPD terkait pendidikan atas perintah langsung UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum seperti:

- a) Apakah DPD dapat dan berwenang mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang terkait pendidikan?
  - b) Benarkah Pasal 31 UUD 1945 dan atau Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional memerintahkan langsung pembentukan UU Guru dan Dosen a quo ?
8. Bahwa berdasarkan hal di atas Pemohon berpandangan Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *konstitusional review* Undang-Undang a quo.

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

9. 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*"; 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*";
10. 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.
11. Bahwa Mahkamah melalui Putusan Perkara Nomor 94/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian UU Guru dan Dosen menyatakan bahwa pemohon memiliki legal standing untuk melakukan *Konstitusional/ Judicial Review* terhadap UU a quo di Mahkamah Konstitusi, agar mendapatkan kepastian bahwa hak-hak konstitusional pemohon terpenuhi dan terlindungi sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945.
12. Bahwa kualifikasi Pemohon adalah **perorangan Warga Negara Indonesia (WNI)**, yang bekerja sebagai Aparatur Sipil Negara PNS.
13. Bahwa Pemohon mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang mana hak tersebut telah terlanggar atau berpotensi untuk terlanggar dengan keberadaan Pasal 16 ayat

(2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) dan terbentuknya UU a quo . yang merasa berlakunya norma- norma a quo telah merugikan hak- hak Konstitusional pemohon dalam bersamaan kedudukan didalam hukum dan pemerintahan serta jaminan perlindungan, kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, yaitu hak untuk mendapatkan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum dalam kedaulatan negara hukum sebagaimana termaktub dalam batang tubuh UUD 1945 berikut:

- a. Pasal 28D ayat (1) "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. \*\**)"
- b. Pasal 1 ayat (3) "*Negara Indonesia adalah negara hukum. \*\*\**)"

14. Bahwa Pemohon merasa dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU a quo yang membajak besaran gaji pokok menjadi besaran tunjangan telah menghilangkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 25 ayat (1) menyatakan "*Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan Manajemen ASN.*" Pada Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedelapan Belas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Pasal 19 ayat (1) dan (2) berikut:

(1) *Selain dari tunjangan sebagaimana dimaksud Pasal 15 sampai dengan Pasal 18, apabila ada alasan-alasan yang kuat, kepada Pegawai Negeri Sipil dapat diberikan tunjangan-tunjangan.*

(2) *Tunjangan-tunjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) :*

- a. *apabila berlaku bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil diatur dengan Peraturan Pemerintah;*
- b. *apabila berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil tertentu diatur dengan Keputusan Presiden.*

Bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan termasuk didalamnya keuangan negara dan Kepegawaian Negara. Presiden telah menentukan dalam Peraturan Pemerintah bahwa tunjangan yang berlaku bagi PNS tertentu diatur dengan Keputusan Presiden, lalu dalam UU a quo DPR sebagai lembaga Legislatif menetapkan gaji pokok sebagai tunjangan untuk sebagian PNS. Hal ini menimbulkan ketidakpastian dan pertanyaan kewenangan apakah yang mendasari DPR menetapkan duplikasi Gaji Pokok sebagai besaran tunjangan dalam norma UU a quo ?

15. Bahwa dengan berlakunya norma a quo tersebut yang telah menduplikasi dan plagiat besaran gaji pokok PNS yang menjadi hak Pemohon menjadi besaran tunjangan profesi sebesar setara satu kali gaji pokok, tunjangan khusus sebesar setara satu kali gaji pokok dan tunjangan kehormatan guru besar/ profesor sebesar setara dua kali gaji pokok, pemohon berpendapat bahwa norma tersebut telah mengintervensi dan mendikte kewenangan Pemerintahan Presiden dalam merencanakan dan melaksanakan keuangan Negara dalam APBN yang terbatas dan manajemen kepegawaian. Intervensi telah menimbulkan keterjajahan kedaulatan Presiden untuk pengelolaan keuangan negara` membuat Pemerintah enggan menaikkan besaran gaji pokok

dan membuat kebijakan gaji ke-14. Kebijakan ini Pemerintah dapat menambah jumlah penerima tunjangan profesi sekitar 7 sampai 8 persen dengan anggaran yang sama. Kebijakan gaji ke-14 adalah bukti nyata keterjajahan dan keengganan Pemerintah menaikkan besaran gaji pokok PNS yang diterima Pemohon.

16. Bahwa keengganan Pemerintah menaikkan besaran gaji pokok telah merugikan hak pemohon untuk mendapat jaminan ,perlindungan, dan kepastian hukum yang adil karena Gaji pokok pemohon kecil; berakibat:

- 1) Tabungan Hari Tua (TASPEN) yang rendah, karena iuran rendah sebesar 3,25% dari besaran gaji pokok yang rendah,
- 2) Uang Pensiun akan rendah karena iuran sebesar 4,75% gaji pokok yang rendah;
- 3) Tingkat kesejahteraan menurun karena gaji pokok yang ditetapkan tidak dapat mengimbangi tingkat inflasi dan pertumbuhan ekonomi negara / nasional.
- 4) Ketidakpastian kedaulatan Presiden pemegang kekuasaan Eksekutif menyusun rencana belanja keuangan negara tetapi faktanya diperintah oleh legislatif dalam perencanaan belanja keuangan negara melalui norma a quo UU Guru dan Dosen.

17. Bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum berdasar UUD 1945. UUD 1945 telah membagi kekuasaan negara berdasar prinsip CHECKS AND BALANCE antara kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, serta membatasi kekuasaan lembaga tinggi negara. Berlakunya pasal a quo yang mengamanatkan belanja tunjangan profesi dan khusus bagi guru dan dosen, tunjangan kehormatan bagi Guru Besar/ profesor, dalam UU a quo yang menurut dasar hukumnya berasal dari DPR diusulkan oleh DPD terkait pendidikan atas perintah Pasal 31 UUD 1945, atas perintah UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, telah menimbulkan ketidakpastian hukum:

- a. Apakah DPR berwenang merencanakan dan menetapkan kegiatan belanja keuangan negara dan memerintahkan Presiden untuk melaksanakannya?
- b. Apakah DPD berwenang mengusulkan kepada DPR RUU terkait Pendidikan?
- c. Apakah DPD berwenang mengusulkan program kegiatan belanja keuangan negara?
- d. Benarkah Pasal 31 UUD 1945 memerintahkan pembentukan UU Guru dan Dosen a quo?
- e. Benarkah UU Sistem Pendidikan Nasional memerintahkan pengaturan lebih lanjut materi Guru dan Dosen dengan undang-undang?
- f. Apakah pembentukan UU Guru dan Dosen a quo atas perintah Konstitusi UUD 1945 atau UU Sistem Pendidikan Nasional atau kedua-duanya tidak memerintahkan?

18. Bahwa jika Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon maka akan memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang adil :

- 1) Adanya pengakuan sebagai individu yang setara kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan untuk mendapat jaminan ,perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta kesejahteraan yang semestinya dan tidak terulangnya kerugian yang terjadi;
- 2) Kepastian kedaulatan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana ketentuan UUD 1945,

- 3) Kesetaraan kedudukan dan kepatuhan Lembaga Tinggi Negara Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif yang berprinsip *CHECK and BALANCE* sebagaimana ketentuan Konstitusi UUD 1945,
- 4) serta kepastian pembentukan peraturan Perundang-undangan sesuai dengan Konstitusi UUD 1945.

Bahwa berdasar uraian diatas, menurut pemohon terdapat kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya Pasal 16 ayat (2), pasal 18 ayat (2), pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 56 ayat (1) dan Dasar Hukum Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Dengan demikian Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

### **C. NORMA- NORMA YANG DIAJUKAN UNTUK DIUJI**

19. 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;
- f. Materi bagian pembukaan Dasar Hukum Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen *a quo* mengingat :
  1. Pasal 20, Pasal 22 d, dan Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
  2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301); tidak perlu, utamakan norma konstitusi saja

20. NORMA UUD 1945 PENGUJI, yaitu :

- a. Pasal 28D ayat (1) *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. \*\*)*
- b. Pasal 1 ayat (3) *Negara Indonesia adalah negara hukum. \*\*\*)*
- c. Pasal 22A *“Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. \*\*)”*
- d. Pasal 22D ayat (1) *“Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”*
- e. 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. \*\*\*)”*
- f. 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; “*
- g. Pasal 31 ayat (1) sampai (5)
  - (1) *Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan\*\*\*\*)*
  - (2) *Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. \*\*\*\*)*
  - (3) *Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. \*\*\*\*)*
  - (4) *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. \*\*\*\*)*
  - (5) *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. \*\*\*\*)*

#### **D. POSITA**

21. Bahwa pemohon mengajukan pengujian material atas norma pasal 16 ayat (2), pasal 18 ayat (2), pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 56 ayat (1) dan Dasar Hukum 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). Pengujian materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dasar hukum suatu Undang-undang adalah bagian pembukaan UU. Jika Mahkamah Konstitusi merasa tidak berhak menguji secara material, maka pemohon mohon penjelasan hal-hal berikut:
  - 1). Apakah norma UUD 1945 mengenal adanya norma konstitusi yang kadaluwarsa?
  - 2). Apakah Mahkamah Konstitusi ragu untuk menegakkan norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945?
  - 3). Ketentuan pembentukan UU diatur dengan UU adalah perintah Pasal 22A UUD 1945, apakah yang menghalangi pengujian muatan materi atau bagian lain yang tertulis dari UU yaitu

bagian pembukaan UU a quo diuji dengan ketentuan UU yang dibentuk atas Perintah Pasal 22A UUD 1945?

Tapi Pemohon menilai pengujian dasar hukum adalah pengujian material karena ia tertulis, menjadi bagian produk pembukaan suatu Undang-Undang dan Mahkamah Konstitusi berhak mengujinya secara material.

22. Bahwa Indonesia adalah negara Hukum telah dinyatakan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Negara Indonesia adalah negara hukum. Prinsip dari negara hukum (*rechtstaat*) adalah adanya jaminan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berdasarkan pada kebenaran dan keadilan tersebut memberikan kewajiban kepada negara, untuk memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum kepada warga negara.

**Prinsip-prinsip negara hukum menurut Jimly Asshiddiqie (2005)**

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*)
  - Pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya adalah hukum dan konstitusi, bukan manusia "The rule of law, not by man".
  - Berbagai permasalahan diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. *Rechtsstaat* (negara hukum), bukan *machtstaat* (kekuasaan belaka).
2. Persamaan dalam Hukum (*equality of law*)
  - "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum" [Pasal 28D ayat (1) UUD 1945]
  - Segala sikap dan tindakan diskriminasi dalam segala bentuk dan manifestasinya dilarang, kecuali *affirmative actions*.
  - "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu" [Pasal 28I ayat (2) UUD 1945]
3. Proses hukum yang baik dan benar (*due process of law*)

Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang tertulis, sah, dan berlaku.
4. Pembatasan kekuasaan (*limited government*)
  - Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*".
  - Kekuasaan pada prinsipnya harus dibatasi agar tidak terjadi kesewenangan-wenangan.
  - Pemisahan kekuasaan yang bersifat *checks and balances* (vertikal dan horisontal) agar kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu lembaga atau satu tangan kekuasaan saja.
5. Lembaga eksekutif independen (*state auxiliary organ*)
6. Peradilan yang bebas dan mandiri (*independent and impartial judi*)
7. Peradilan Tata Usaha Negara (*administrative court*)
8. Peradilan Konstitusi (*constitutional court*)
9. Perlindungan HAM (*human rights protection*)
10. Sarana mewujudkan tujuan negara (*preamble*)
11. Transparansi dan kontrol sosial (*transparency and social control*)
12. Bersifat demokratis (*democratic*)

**Norma a quo**

Bahwa dalam norma a quo Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Guru dan Dosen a quo merugikan hak konstitusional pemohon pasal 28D ayat (1) juga tidak sesuai prinsip negara hukum Indonesia pasal 1 ayat (3), teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan pasal 22A dan pengelolaan keuangan negara Pasal 23 UUD 1945.

23. Bahwa dalam norma Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Guru dan Dosen a quo memiliki norma pada intinya bermakna berikut:
- Norma Undang-undang a quo dalam 5 ayat tersebut telah menetapkan program dan atau kegiatan belanja keuangan negara oleh DPR atas usulan DPD dan harus dibayar Presiden;
  - Penetapan perintah pemberian atau pembayaran tunjangan yang tersebut dalam 5 norma berupa tunjangan yang diberikan setara gaji pokok guru, dosen atau dua kali gaji pokok Guru besar yang diangkat oleh Pemerintah;
  - Bahwa sampai diajukan Konstitusional review ini belum ditetapkan besaran Gaji Pokok Guru yang diangkat oleh Pemerintah, sehingga sejak awal dinisbatkan duplikasi besaran Gaji Pokok PNS yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedelapan Belas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil;

Atas kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum, seperti:

- 1) Apakah Legislatif DPR memiliki hak menginisiasi, inisiatif atau mengusulkan dan menetapkan belanja keuangan Negara dalam UU dan mengamanatkan untuk dilaksanakan oleh Presiden?
  - 2) Apakah DPR berwenang menetapkan Belanja keuangan Negara dalam UU selain UU APBN dan bukan usulan Presiden? Apakah konstitusi UUD 1945 mengizinkan hal tersebut?
  - 3) Apakah amanat, perintah belanja keuangan Negara dalam norma a quo merupakan wujud prinsip pembagian kekuasaan "*CHECK AND BALANCE*" antara legislative dan eksekutif menurut UUD 1945?
  - 4) Apakah Lembaga Legislatif DPR berwenang menetapkan besaran Gaji Pokok yang ditetapkan Peraturan Pemerintah menjadi tunjangan dalam norma UU a quo ?
  - 5) Apakah dalam membuat norma undang-undang dapat mengacu norma atau materi yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah yang kedudukan hierarki lebih rendah?
24. Bahwa Konstitusi UUD 1945 telah mengatur pengelolaan keuangan negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada pasal 23 ayat (1) dan (2) berikut ini:
- a) 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.\*\*\* )*"
  - b) 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.*"

Untuk mendapatkan gambaran umum penyelenggaraan keuangan negara APBN menurut UUD 1945, maka Pemohon berpedoman pendapat Mahkamah Konstitusi pada Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 35/PUU-XI/2013 halaman 141-143, sebagai berikut:

**[3.15]** Menimbang bahwa sebelum menilai isu konstitusional di atas, Mahkamah terlebih dahulu mengemukakan pendapat secara umum mengenai penyelenggaraan kekuasaan dalam penyusunan dan penetapan anggaran negara menurut konstitusi:

Bahwa UUD 1945 mengatur mengenai proses pengajuan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam 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.*

Makna Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3), pada pokoknya berarti Presiden mengajukan anggaran dan DPR menyetujui anggaran tersebut. Pasal 23 ini memberikan satu 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.

Kewenangan DPR dalam hal ini adalah untuk memberikan persetujuan terhadap program maupun rencana anggaran yang diajukan Presiden tersebut, dalam hal ini 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 inilah yang pada hakikatnya menjelaskan makna dari fungsi anggaran DPR yang dinyatakan dalam pasal 20A UUD 1945;

Fungsi anggaran DPR yang diatur dalam norma a quo sangat berkaitan dengan prinsip pembagian kekuasaan antar-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 menganut prinsip *check and balances* antar lembaga negara yang lain dilakukan berdasarkan prinsip kekuasaan dibatasi kekuasaan (*power limited by power*) dan bukan kekuasaan dikontrol oleh kekuasaan lain (*power supervises other power*), apalagi kekuasaan dikontrol oleh kekuasaan lain (*power controls other power*). Kekuasaan pemerintahan dipandang sebagai kekuatan yang sangat besar yang harus dibatasi sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). *Check and balances* menjaga agar suatu cabang pemerintahan tidak terlalu kuat kekuasaannya. Pasal 20A UUD 1945 menyatakan bahwa, "*Dewan Perwakilan rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.*" Berkaitan dengan penetapan anggaran dalam bentuk APBN, fungsi anggaran DPR tidak terlalu jauh ikut membuat perencanaan anggaran akan tetapi hanya memberikan persetujuan atas rencana yang diajukan oleh Presiden. Hal ini karena adanya prinsip pembagian kekuasaan dan *check and balances* tersebut mengakibatkan kewenangan DPR dibatasi dan ditegaskan pada fungsi pengawasan jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi perencanaan adalah termasuk pada fungsi eksekutif, yaitu merencanakan dan melaksanakan atau mengeksekusi jalannya pemerintahan. Pembahasan antara DPR dan Presiden sebagaimana dimaksud pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah dalam rangka kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RUU yang diajukan oleh Presiden sebagaimana

dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah dalam rangka implementasi fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pasal 20A ayat (1) UUD 1945.”

25. Berdasar pendapat Mahkamah Konstitusi diatas, Pokok intinya pengelolaan keuangan negara menurut UUD 1945:

- a) konstitusi memberikan kewenangan konstitusional yang bersifat **eksklusif** kepada Presiden untuk menyusun dan mengajukan rancangan anggaran pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang dilaksanakan setiap tahun;
- b) prinsip pembagian kekuasaan checks and balances antar lembaga negara dilakukan berdasarkan prinsip kekuasaan dibatasi kekuasaan (*power limited by power*) mengakibatkan kewenangan DPR dibatasi dan ditegaskan pada fungsi pengawasan jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi perencanaan adalah termasuk pada fungsi eksekutif, yaitu merencanakan dan melaksanakan atau mengeksekusi jalannya pemerintahan.
- c) fungsi anggaran DPR tidak terlalu jauh ikut membuat perencanaan anggaran akan tetapi hanya memberikan persetujuan atas rencana yang diajukan oleh Presiden.

26. Bahwa dalam penyusunan anggaran belanja keuangan Negara dalam Rancangan APBN tidak berdasar aspirasi atau amanat suatu undang-undang yang ada, tetapi berdasar pada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Rancangan kerja Pemerintah disusun oleh Pemerintah untuk dibahas dan disepakati bersama DPR. Hal ini sesuai ketentuan UU MD3 pasal 176 ayat (1) dan ayat (2) berikut:

- (1) *Penyusunan rancangan APBN berpedoman pada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.*
- (2) *Rancangan rencana kerja Pemerintah disusun oleh Pemerintah untuk dibahas dan disepakati bersama dengan DPR.*

Ketentuan pasal 176 UU MD3 menunjukkan bahwa perintah belanja dalam norma UU a quo tidak sesuai dengan prosedur penyusunan APBN, Prosedur penetapan rencana kerja Pemerintah yang dibahas dan disepakati bersama DPR. Sehingga keberadaan norma pasal a quo tersebut tidak sesuai dengan prosedur kerja Presiden dan DPR dalam penetapan rancangan APBN setiap tahun.

27. Bahwa dalam norma Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Guru dan Dosen a quo mengacu pada besaran gaji pokok :

- a). 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). diberikan setara dengan 1 (satu) kali gaji pokok dosen yang diangkat oleh Pemerintah pada tingkat, masa kerja, dan kualifikasi yang sama
- c). setara 2 (dua) kali gaji pokok profe 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.

Gaji Pokok ditetapkan dalam Peraturan Pemeritah, yang berarti norma a quo mengacu pada ketentuan yang ada pada Peraturan Pemerintah yang kedudukan hierarki Perundang-undangannya lebih rendah dari Undang-Undang.

**Bahwa ketentuan pengacuan dalam pembentukan Undang-Undang telah diatur dalam UU P3 lampiran 2** Lampiran 2 UU P3 pada TEKNIK PENGACUAN angka 278 menyatakan “Pengacuan hanya dapat dilakukan ke Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.”

28. Bahwa norma pasal a quo tersebut telah mengacu pada besaran Gaji Pokok PNS yang ditetapkan Pada Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedelapan Belas Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil, menjadikan UU a quo dibentuk tahun 2005 untuk menjalankan Peraturan Pemerintah tahun 1977, ini terbalik dari ketentuan UU P3 Pasal 12 menyatakan “*Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.*” Semestinya besaran gaji pokok guru dan dosen ditetapkan setelah terbentuknya UU a quo yaitu selepas tahun 2005 untuk menjalankan norma dalam pasal UU Guru dan Dosen a quo tersebut.
29. Bahwa ketentuan norma dalam konstitusi UUD 1945 dan beberapa UU yang relevan dapat menjelaskan ketentuan norma Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Guru dan Dosen a quo tidak sesuai ketentuan dan prinsip bernegara Indonesia yang telah diatur dalam UUD 1945.
- 1) Lembaga Legislatif DPR memiliki fungsi legislatif, anggaran dan pengawasan. Sesuai Pasal 23 UUD 1945 fungsi anggaran DPR tidak terlalu jauh terlibat dalam perencanaan, tetapi lebih untuk membahas bersama Pemerintah untuk menyetujui usulan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam pembahasan DPR dapat mengusulkan perubahan besarnya belanja pada kegiatan yang diusulkan oleh Pemerintah. Jadi DPR tidak memiliki hak menginisiasi, inisiatif atau mengusulkan dan menetapkan belanja keuangan Negara baik dalam RAPBN ataupun UU lainnya. Sehingga DPR tidak dapat mengamanatkan suatu kegiatan belanja keuangan negara untuk dilaksanakan oleh Presiden.
  - 2) Bahwa pengaturan keuangan negara pasal 23 UUD 1945 hanya menyebutkan pengelolaan keuangan setiap tahun dalam Rancangan APBN yang diusulkan oleh presiden, maka DPR tidak berwenang merencanakan dan menetapkan Belanja keuangan Negara dalam UU, dan ketetapan belanja keuangan negara hanya di UU APBN. Konstitusi UUD 1945 pasal 23 hanya mengizinkan pengelolaan belanja keuangan negara dalam UU APBN setiap tahun yang diusulkan oleh Presiden.
  - 3) Amanat perintah belanja keuangan Negara dalam norma UU a quo kepada Presiden bukanlah wujud prinsip pembagian kekuasaan “*CHECK AND BALANCE*” antara legislative dan eksekutif menurut UUD 1945. Prinsip checks and balance adalah kekuasaan dibatasi oleh kekuasaan lainnya, DPR berkuasa dalam pembuatan UU, dan presiden berwenang dalam kekuasaan pemerintahan, didalamnya berwenang dalam keuangan dan kepegawaian negara. Norma UU a quo telah mengintervensi kewenangan Presiden dalam perencanaan keuangan negara. Dengan norma Pasal a quo DPR telah bertindak melebihi kewenangannya membuat UU memasuki kewenangan dan kedaulatan Presiden dalam Pemerintahan baik keuangan negara maupun kepegawaian negara.

- 4) Lembaga Legislatif DPR tidak berwenang menetapkan besaran Gaji Pokok yang ditetapkan Peraturan Pemerintah menjadi tunjangan dalam norma UU a quo.
- 5) DPR dalam membuat norma undang-undang tidak dapat mengacu norma atau sesuatu yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah yang kedudukan hierarki lebih rendah. Pengacuan hanya dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setara atau lebih tinggi.

Bahwa tindakan DPR membentuk UU a quo tidak sesuai prinsip negara hukum : Supremasi hukum (*supremacy of law*) Konstitusi UUD 1945, Persamaan dalam Hukum (*equality of law*) Pemohon dengan Guru dan Dosen, Eksekutif presiden dan Legislatif DPR, . Proses hukum yang baik dan benar (*due process of law*) tindakan lembaga negara harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang tertulis, sah, dan berlaku; Pembatasan dan intervensi kekuasaan (*limited government*) Presiden Pemegang kekuasaan pemerintahan untuk merencanakan dan mengeksekusi keuangan negara dan DPR membahas dan mengawasi jalannya pemerintahan; Perlindungan HAM (*human rights protection*) hak Konstitusional Pemohon untuk mendapat perlindungan, jaminan dan kepastian hukum yang adil; Sarana mewujudkan tujuan negara (*preamble*) yaitu kewenangan presiden menyusun rencana kerja untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.

30. Bahwa ketentuan norma Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Guru dan Dosen a quo tidak sesuai ketentuan dan prinsip bernegara Indonesia adalah negara hukum, pengelolaan keuangan negara, batas kewenangan DPR, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil atas hak konstitusional Pemohon yang telah diatur dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (3), Pasal 23, dan Pasal 28D ayat (1) maka wajar Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa norma pasal a quo tersebut adalah INKONSTITUSIONAL dan tidak berkekuatan hukum mengikat.
31. Bahwa pembentukan UU Guru dan Dosen adalah berasal dari DPR atas usul DPD terkait pendidikan atas perintah pasal 31 UUD 1945 dan juga merupakan perintah UU Sistem Pendidikan Nasional. Dasar Hukum UU a quo menurut Pemohon bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) Pasal 22D dan Pasal 22A serta Pasal 31.

***Dasar hukum pertama***

Dasar hukum pertama UU a quo adalah 1. Pasal 20, Pasal 22 d, dan Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,. Hal itu berarti UU Guru dan Dosen a quo adalah berasal dari DPR atas usul DPD terkait pendidikan atas perintah pasal 31 UUD 1945.

Bahwa cara membaca dasar hukum Undang-Undang berpedoman pada UU P3 pada Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan point 28, 31 dan 32 berikut:

28. *Dasar hukum diawali dengan kata Mengingat.*

*Dasar hukum memuat:*

a. *Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang- undangan; dan*

*b. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

.....  
31. *Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR atas usul DPD adalah Pasal 20 dan Pasal 22D ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

32. *Jika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memerintahkan langsung untuk membentuk Undang-Undang, pasal yang memerintahkan dicantumkan dalam dasar hukum.*

32. Bahwa dasar hukum keberadaan UU a quo tersebut telah menimbulkan ketidakpastian dan pertanyaan-pertanyaan berikut:

- 1) Apakah DPD dapat dan berwenang mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan?
- 2) Apakah DPD dapat mengusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat usulan belanja keuangan Negara dalam norma UU?
- 3) Apakah DPR berwenang menerima pengajuan RUU terkait pendidikan dari DPD?
- 4) Apakah DPR berwenang menerima, membahas dan menetapkan norma usulan belanja keuangan Negara dari DPD?
- 5) Apakah ada norma konstitusi yang mendasari lembaga Legislatif DPR menerima usulan belanja keuangan Negara dari Legislatif DPD dan menetapkannya dalam UU non APBN yang berlaku tidak satu tahun?
- 6) Bagaimanakah Konstitusionalitas UU yang dibentuk lembaga yang tidak berwenang?
- 7) Apakah pasal 31 UUD 1945 memerintahkan pengaturan materi muatan guru dan dosen dengan Undang-Undang?

33. Untuk menjawab pertanyaan dan ketidakpastian atas pembentukan UU a quo atas usulan DPD, maka kita menengok peraturan UUD 1945 terkait kewenangan DPD:

- 1) UUD 1945 Pasal 22D ayat (1) Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU menyatakan *"Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah."*
- 2) UUD 1945 Ketentuan Pembentukan Perundang-undangan pada pasal 22A menyatakan *"Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang."* dan telah diatur dengan UU nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan (UU P3).
- 3) Kewenangan DPD dalam yaitu UU nomor 13 tahun 2019 tentang Perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) menyatakan:

Pasal 249 ayat (1) huruf a “DPD mempunyai wewenang dan tugas:

- a. **mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;”**
  - b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - c. menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - d. **memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;**
  - e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
  - f. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
  - g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
  - h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
  - i. menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan
  - j. melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.
- 4) Kewenangan DPR dalam UU nomor 13 tahun 2019 Pasal 71 menyatakan DPR berwenang:
- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
  - b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
  - c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR;
  - d. **membahas rancangan undang-undang yang diajukan DPD mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;**

- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan Keputusan Presiden.

- 5) Ketentuan pembatasan RUU yang dapat diajukan oleh DPD dalam UU P3 Pasal 45 ayat (2) menyatakan :

*“(2) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:*

- a. otonomi daerah;*
- b. hubungan pusat dan daerah;*
- c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;*
- d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan*
- e. perimbangan keuangan pusat dan daerah.”*

Berdasar pasal tersebut terlihat bahwa DPD tidak dapat mengajukan RUU berkaitan dengan pendidikan, yaitu terkait Pasal 31 UUD 1945.

- 6) Ketentuan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada azas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Hal ini diatur dalam UU P3 Pasal 5 yang menyatakan:

*“Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:*

- a. kejelasan tujuan;*
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;*
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;*
- d. dapat dilaksanakan;*
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f. kejelasan rumusan; dan*
- g. keterbukaan.”*

Penjelasan azas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat Pasal 5 Huruf b adalah:

*bahwa yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum*

*apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Berdasar azas ini maka setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bukan oleh lembaga yang berwenang maka dapat dibatalkan atau batal demi hukum.*

Berdasar pasal 5 UU P3 menentukan bahwa UU yang dibentuk oleh kelembagaan yang tidak tepat adalah Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang jelek, dan jika itu terjadi maka UU tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

34. Bahwa sesuai angka 32 lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan menyatakan “*Jika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memerintahkan langsung untuk membentuk Undang-Undang, pasal yang memerintahkan dicantumkan dalam dasar hukum.*” Dan UU a quo mencantumkan pasal 31 UUD 1945 sebagai dasar hukum maka pembentuk UU menyatakan bahwa pembentukan UU Guru dan Dosen a quo adalah perintah langsung Pasal 31 UUD 1945. Benarkah pasal 31 UUD 1945 memerintahkan Undang-Undang Guru dan Dosen?

Pasal 31 UUD 1945 menyatakan berikut:

- (1) *Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan\*\*\*\*)*
- (2) *Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. \*\*\*\*)*
- (3) *Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. \*\*\*\*)*
- (4) *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. \*\*\*\*)*
- (5) *Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. \*\*\*\*)*

Berdasar Pasal 31 UUD 1945 tersebut jelas tidak ada perintah mengatur materi guru dan dosen dengan undang-undang, bahkan dalam pasal 31 tersebut tidak ada kata “GURU dan DOSEN”. maka pencantuman Pasal 31 sebagai dasar hukum tidak mematuhi perintah Pasal 22A UUD 1945 bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dengan Undang-Undang yaitu UU P3. Pencantuman Pasal 31 adalah tindakan sewenang-wenang tanpa dasar hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dalam negara hukum. Pembentukan UU Guru dan Dosen a quo bertentangan dengan salah satu prinsip negara hukum yaitu **Proses hukum yang baik dan benar (*due process of law*)**. Prinsip ini menyatakan bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang tertulis, sah, dan berlaku.

35. Bahwa berdasar norma konstitusi UUD 1945 pasal 22A, pasal 22D, pasal 23 dan pendapat Mahkamah Konstitusi terkait pengelolaan Keuangan Negara serta Norma UU lainnya dapat menjawab ketidakpastian kewenangan DPD mengajukan RUU terkait pendidikan:

- 1) Bahwa DPD TIDAK berwenang mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan. DPD membuat RUU a quo terkait pendidikan bertentangan dengan kewenangan yang diberikan Konstitusi Pasal 22D UUD 1945, dan telah diatur juga dalam UU MD3 pasal 249.
- 2) Bahwa DPD TIDAK berwenang mengusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat usulan program ataupun mata anggaran belanja keuangan Negara. Menyelipkan usulan belanja

- keuangan negara dalam norma UU a quo bertentangan pengelolaan keuangan negara Pasal 23, dan kewenangan DPD pasal 22D UUD 1945.
- 3) Bahwa DPR TIDAK berwenang menerima pengajuan RUU terkait pendidikan dari DPD karena batasan kewenangan yang ditetapkan Konstitusi UUD 1945 pasal 22D, UU P3 Pasal 45.
  - 4) Bahwa DPR TIDAK berwenang menerima, membahas dan menetapkan norma usulan kegiatan belanja keuangan Negara dari DPD, karena DPD tidak memiliki kewenangan mengusulkan kegiatan belanja keuangan negara. Hak mengusulkan dan melaksanakan keuangan negara adalah hak eksklusif Presiden yang diberikan oleh Konstitusi UUD 1945 pasal 23.
  - 5) Bahwa TIDAK ada norma konstitusi yang mendasari lembaga Legislatif DPR menerima usulan belanja keuangan Negara dari Legislatif DPD dan menetapkannya dalam UU non APBN yang berlaku tidak satu tahun. Berdasar Konstitusi UUD 1945 pasal 23 terkait Keuangan negara, hanya Presiden yang mengusulkan belanja Keuangan Negara, mengusulkan setiap tahun dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan membahasnya bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
  - 6) Bahwa UU yang dibentuk oleh lembaga yang tidak berwenang dapat dibatalkan atau batal demi hukum berdasar UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), pasal 22A dan tidaklanjutnya dalam UU P3 pasal 5 huruf b yang mengatur bahwa Peraturan Perundang-undangan yang baik dibentuk lembaga yang tepat. Dijelaskan bahwa jika dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang dapat dibatalkan atau batal demi hukum.
  - 7) Bahwa materi Pasal 31 UUD 1945 tidak memerintahkan pengaturan materi Guru dan Dosen dengan undang-undang, bahkan dalam Pasal 31 tidak menyebut kata Guru dan Dosen. Hal itu jelas membuktikan bahwa Pasal 31 UUD 1945 tidak memerintahkan pengaturan lebih lanjut atau perlu menjabarkan materi Guru dan Dosen dengan undang-undang.
36. Maka UU a quo yang berasal dari DPR atas usulan DPD terkait pendidikan/ perintah Pasal 31 adalah tidak sesuai dengan prinsip Indonesia Negara hukum, Pembagian kekuasaan negara serta pembatasan kekuasaan lembaga negara, Materi Pasal 31 UUD 1945, UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (3), pasal 22A, Pasal 22D, Pasal 31 sewajarnya mahkamah Konstitusi menyatakannya sebagai PRODUK HUKUM INSKONSTITUSIONAL, bertentangan dengan Konstitusi UUD 1945 dan membatalkannya atau batal demi hukum serta tidak berkekuatan hukum mengikat.

**Dasar Hukum kedua**

37. Bahwa dasar hukum pembentukan UU aquo kedua adalah UU nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pemohon nilai bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 1 Ayat (3), Pasal 22A. sebagaimana tertulis dalam bagian pembukaan UU a quo berikut:

Mengingat : 1. Pasal 20, Pasal 22 d, dan Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);

Pengaturan pencantuman UU sebagai dasar hukum telah diatur dalam UU P3 lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan point 40 yang menyatakan hanya Peraturan perundang-undangan yang memerintahkan secara langsung pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dimuat di dalam dasar hukum. Angka 40 tersebut:

*“40. Jika terdapat Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan tersebut dimuat di dalam dasar hukum.”*

Pembentuk UU a quo mencantumkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) sebagai dasar hukum, yang berarti Pembentuk UU menyatakan bahwa UU Sistem Pendidikan Nasional memerintahkan secara langsung pembentukan UU tentang Guru dan Dosen a quo. Benarkah UU Sisdiknas memerintahkan pengaturan lebih lanjut materi Guru dan Dosen dengan undang-undang? .

38. Bahwa UUD 1945 menetapkan Indonesia adalah negara Hukum dan Pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dengan Undang-Undang, sesuai sesuai amanat Pasal 22A UUD 1945, UU P3 menentukan sebab musabab atau dasar suatu materi harus diatur dengan Undang-Undang, pasal 10 ayat (1) menyatakan:

*“(1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:*

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;*
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;*
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau*
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.”*

Bahwa untuk membuktikan dasar hukum UU a quo , maka perlu meneliti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) yang telah diundangkan pada tanggal 8 juli 2003 dan disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Megawati Sukarnoputri. Pemohon menyalin ketentuan-ketentuan dalam UU Sisdiknas terkait ketentuan Guru dan Dosen dalam Bab XI PENDIDIK DAN TENAGA KEPENDIDIKAN yang diatur pada pasal 39 sampai dengan pasal 44 berikut:

*Pasal 39*

- (1) Tenaga kependidikan bertugas melaksanakan administrasi, pengelolaan, pengembangan, pengawasan, dan pelayanan teknis untuk menunjang proses pendidikan pada satuan pendidikan.*
- (2) Pendidik merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan pembimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.*

*Pasal 40*

- (1) Pendidik dan tenaga kependidikan berhak memperoleh :
- a. penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang pantas dan memadai;
  - b. penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja;
  - c. pembinaan karier sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas;
  - d. perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas dan hak atas hasil kekayaan intelektual; dan
  - e. kesempatan untuk menggunakan sarana, prasarana, dan fasilitas pendidikan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.
- (2) Pendidik dan tenaga kependidikan berkewajiban :
- a. menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, menyenangkan, kreatif, dinamis, dan dialogis;
  - b. mempunyai komitmen secara profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan; dan
  - c. memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi, dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya.

#### *Pasal 41*

- (1) Pendidik dan tenaga kependidikan dapat bekerja secara lintas daerah.
- (2) Pengangkatan, penempatan, dan penyebaran pendidik dan tenaga kependidikan diatur oleh lembaga yang mengangkatnya berdasarkan kebutuhan satuan pendidikan formal.
- (3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi satuan pendidikan dengan pendidik dan tenaga kependidikan yang diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu.
- (4) Ketentuan mengenai pendidik dan tenaga kependidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) **diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.**

#### *Pasal 42*

- (1) Pendidik harus memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan jenjang kewenangan mengajar, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional.
- (2) Pendidik untuk pendidikan formal pada jenjang pendidikan usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi dihasilkan oleh perguruan tinggi yang terakreditasi.
- (3) Ketentuan mengenai kualifikasi pendidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) **diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.**

#### *Pasal 43*

- (1) Promosi dan penghargaan bagi pendidik dan tenaga kependidikan dilakukan berdasarkan latar belakang pendidikan, pengalaman, kemampuan, dan prestasi kerja dalam bidang pendidikan.
- (2) Sertifikasi pendidik diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki program pengadaan tenaga kependidikan yang terakreditasi.
- (3) Ketentuan mengenai promosi, penghargaan, dan sertifikasi pendidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) **diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.**

#### *Pasal 44*

- (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
- (2) Penyelenggara pendidikan oleh masyarakat berkewajiban membina dan mengembangkan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakannya.
- (3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib membantu pembinaan dan pengembangan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh masyarakat.

Bahwa dari Bab XI Pendidik dan Tenaga Kependidikan terdapat tiga perintah pembentukan peraturan lebih lanjut dan semua dengan Peraturan Pemerintah, yaitu dalam pasal:

- 1) Pasal 41 ayat (4) *Ketentuan mengenai pendidik dan tenaga kependidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.*
- 2) Pasal 42 ayat (3) *Ketentuan mengenai kualifikasi pendidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.*
- 3) Pasal 43 ayat (3) *Ketentuan mengenai promosi, penghargaan, dan sertifikasi pendidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.*

Bahwa Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional secara keseluruhan terdapat 38 (tiga puluh delapan) perintah agar materi muatan yang telah disebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, dan satu ketentuan pasal 53 ayat (4) *Ketentuan tentang badan hukum pendidikan diatur dengan undang-undang tersendiri.* Hal ini menunjukkan bahwa dalam UU Sisdiknas tidak pernah memerintahkan pengaturan lebih lanjut guru dan dosen dengan Undang-Undang. Hampir semua materi muatan UU Sisdiknas memerintahkan **diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.**

39. Bahwa berdasar muatan materi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dapat diketahui:

- 1) Tidak dapat dibuktikan secara materi hukum legal formal dalam UU Sisdiknas secara langsung memerintahkan pengaturan materi guru dan dosen dengan Undang-undang;
- 2) Pembentuk undang-undang berkata tidak benar atas materi muatan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa UU Sisdiknas memerintahkan pengaturan lebih lanjut Guru dan Dosen dengan undang-undang;
- 3) Pembentuk Undang-Undang tidak berkata jujur dan benar atas dasar hukum atau sebab materi muatan guru dan dosen diatur dengan undang-undang, legal formal faktanya undang-undang a quo bukanlah atas perintah UU Sisdiknas;
- 4) Pembentuk Undang-undang membuat dasar hukum UU a quo dengan sewenang-wenang, tidak menaati perintah UUD 1945 Pasal 22A agar pembentukan UU mengikuti pengaturan UU, yaitu UU Peraturan Pembentukan Perundang-undangan (P3) yang tertuang pada Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan;

Pencantuman UU Sisdiknas sebagai dasar hukum tetapi tidak terbukti memerintahkan pengaturan lebih lanjut dengan Undang-undang tidak sesuai dengan Prinsip Negara Hukum : Supremasi hukum (*supremacy of law*) Pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya adalah hukum dan konstitusi, bukan manusia "*The rule of law, not by man*"; Proses hukum yang baik dan benar (*due process of law*) Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang tertulis, sah, dan berlaku. Bahwa Tehnik pembentukan UU telah diatur dengan UU P3, tetapi tidak ditaati dan malah secara sewenang-wenang tanpa dasar hukum yang tepat, membuat dasar hukum UU a quo hanya berdasar keinginan dan kekuasaan semata-mata, dan tidak memperdulikan norma UU P3 yang telah mengaturnya. Hal ini menimbulkan ketidakpastian akan dasar hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara tertulis, keabsahan dan legalitasnya.

Maka secara material legal formal UU Sisdiknas tidak terbukti memerintahkan langsung pembentukan UU Guru dan Dosen a quo maka pencantuman Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional adalah tidak sesuai Prinsip-prinsip negara hukum, melanggar ketentuan UUD 1945 pasal 22A bahwa "*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang*" (UU P3) maka wajar jika Mahkamah Konstitusi menyatakan pencantuman Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai dasar hukum UU a quo adalah INKONSTITUSIONAL, melanggar ketentuan pasal 1 Ayat (3) dan pasal 22A UUD 1945.

40. Bahwa dengan berdasar kenyataan dan bukti:

- 1) Materi Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen a quo menggunakan besaran gaji pokok telah menyandera dan menggantung besaran gaji pokok Pemohon berakibat merugikan hak konstitusional Pemohon untuk mendapat hak perlindungan, jaminan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pemohon berpendapat bahwa menyandera dan menggantung besaran gaji pokok adalah sebuah bentuk pembatasan dan penjajahan atas hak Konstitusional Pemohon.
- 2) Materi Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen a quo tidak sesuai dengan pengelolaan keuangan negara dan prinsip pembagian kekuasaan *checks and balance* dan melampaui kewenangan lembaga legislatif DPR sehingga mengintervensi dan menjajah kedaulatan Presiden sebagai Pemegang kekuasaan tertinggi Keuangan negara untuk merencanakan dan melaksanakan belanja keuangan negara setiap tahun bertentangan Indonesia negara hukum pasal 1 ayat (3), pengelolaan keuangan negara pasal 23 UUD 1945;
- 3) Materi Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen melakukan pengacuan pada besaran gaji pokok yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah tidak menaati UU P3 sehingga bertentangan dengan Pasal 22A UUD 1945;
- 4) Bahwa dasar hukum UU a quo pertama menyatakan UU berasal dari DPR atas usulan RUU oleh DPD terkait pendidikan. DPD menyusun RUU dan mengusulkannya kepada DPR bertentangan dengan kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945 Pasal 22D. Pasal 22D tidak memberikan DPD wewenang mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR terkait pendidikan. Dasar hukum ini bertentangan dengan Konstitusi UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), Pasal 22A, Pasal 22D;
- 5) Materi Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang berisi norma belanja keuangan negara berupa tunjangan yang harus dilaksanakan Pemerintah, dimana usulan RUU berasal dari DPD, maka DPD telah mengajukan usulan belanja keuangan negara. Berdasar UUD 1945 DPD tidak berwenang mengusulkan belanja keuangan negara, sesuai pasal 23 UUD 1945 kewenangan mengusulkan belanja keuangan negara adalah eksklusif kewenangan Presiden. Tindakan DPD mengusulkan kegiatan belanja keuangan negara

bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 1 Ayat (3), Pasal 22A, Pasal 22D ayat (1) dan Pasal 23.;

- 6) Bahwa pencantuman Pasal 31 UUD 1945 sebagai dasar hukum UU a quo bertentangan dengan UU yang mengatur pembentukan UU yaitu UU tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan (UU P3) dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Pasal 31 UUD 1945 terbukti tidak memerintahkan pembentukan UU terkait guru dan Dosen bahkan kata Guru dan Dosen tidak ada dalam Pasal 31 UUD 1945. Pencantuman Pasal 31 UUD 1945 bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), Pasal 22A dan Pasal 31.
- 7) Bahwa pencantuman Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sebagai dasar hukum UU a quo dimana dalam UU Sisdiknas tidak terbukti ada perintah mengatur materi guru dan dosen lebih lanjut dengan undang-undang adalah tidak sesuai Prinsip-prinsip Negara Hukum dan UU tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan. Pencantuman UU Sisdiknas sebagai dasar hukum UU a quo bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 22A.
- 8) Bahwa Pasal 31 UUD 1945 dan UU 20/2003 Sisdiknas tidak terbukti legal formal memerintahkan pembentukan UU Guru dan Dosen maka sesuai aturan dalam UU P3, mencantumkan Pasal 31 UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) sebagai dasar hukum UU a quo adalah tidak sesuai ketentuan UU P3 sehingga tidak sesuai perintah pasal 22A UUD 1945. Dasar hukum tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22A dan Pasal 31 UUD 1945.

Maka hal yang wajar Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya. Menyerahkan muatan materi Guru dan Dosen kembali kepada DPR dan Presiden yang kewenangannya menyusun RUU tidak dibatasi oleh Konstitusi UUD 1945. DPR atau Presiden bisa kembali menyusun UU guru dan dosen dengan memperhatikan ketepatan jenis, hierarki dan materi muatan pada UU sebagai produk Lembaga Legislatif DPR. Seandainya dibentuk UU yang baru agar tetap memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil atas hak-hak konstitusional warga negara serta menghormati dan menghargai kewenangan Pemerintah/ Presiden sebagai pemilik kewenangan eksklusif merencanakan dan melaksanakan belanja keuangan negara serta ketentuan-ketentuan lain yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 dan UU lain yang relevan dalam mencapai tujuan berbangsa dan bernegara.

#### **E. PETITUM**

Berdasarkan uraian diatas, mohon yang Mulia Hakim Konstitusi memutuskan:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 16 ayat (2) Pasal 18 ayat (2), Pasal 53 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang menginisiatif menetapkan kegiatan belanja keuangan negara dan memerintahkannya kepada Presiden untuk dilaksanakan adalah INKONSTITUSIONAL dan tidak berkekuatan hukum mengikat;

3. Menyatakan bagian pembukaan Dasar Hukum UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen *a quo* Pasal 20, Pasal 22 d, dan Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Undang-Undang berasal dari DPR atas usul DPD terkait Pendidikan serta perintah Pasal 31 UUD 1945 adalah INKONSTITUSIONAL dan tidak berkekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan bagian pembukaan Dasar Hukum UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen *a quo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) yang berarti bahwa Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional memerintahkan pembentukan UU Guru dan Dosen *a quo* adalah INKONSTITUSIONAL dan tidak berkekuatan hukum mengikat;
5. Menyatakan UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen *a quo* adalah INKONSTITUSIONAL dan membatalkan pemberlakuannya dan mencabutnya dari sistem perundang-undangan Indonesia atau batal demi hukum sehingga tidak berkekuatan hukum mengikat.
6. Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia .

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

Hormat saya,

**PEMOHON**

Ahmad Amin, SST.