



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**KETERANGAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**ATAS**

**PERMOHONAN PENGUJIAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005  
TENTANG  
GURU DAN DOSEN**

**TERHADAP**

**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**Dalam Perkara  
NOMOR: 2/PUU-XVII/2019**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
JAKARTA**

**KETERANGAN**  
**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**  
**ATAS**  
**PERMOHONAN PENGUJIAN**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2005**  
**TENTANG GURU DAN DOSEN**  
**TERHADAP**  
**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**  
**DALAM PERKARA NOMOR: 2/PUU-XVII/2019**

---

Jakarta, 25 Februari 2019

Kepada Yth:  
Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia  
Di Jakarta

Dengan hormat,

Berdasarkan Keputusan Pimpinan DPR RI Nomor 25/PIMP/III/2015-2016 tanggal 18 Januari 2016, telah menugaskan kepada Anggota Komisi III DPR RI yaitu : Drs.Kahar Muzakir (No.Anggota A-245) ; Trimedya Panjaitan, SH., MH. (No. Anggota A-127) ; Desmon Junaidi Mahesa, SH., MH. (No. Anggota A-376) ; Mulfachri Harahap, SH. (No. Anggota A-459) ; Erma Suryani Ranik, SH (No. Anggota A-446) ; Arteria Dahlan, ST., SH., MH. (No. Anggota A-197); Dr. Ir. H. Adies Kadir, SH., M.Hum. (No. Anggota A-282) ; Dr. Ir. Sufmi Dasco Ahmad, SH., MH., (No. Anggota A-377) ; Didik Mukrianto, SH., MH., (No. Anggota A-437) ; H. Muslim Ayub, SH.MM (No. Anggota A-458) ; Dr. H.M. Anwar Rachman, SH.,MH (No. Anggota A-73) ; H. Aboe Bakar Al Habsy (No. Anggota A-119) ; H. Arsul Sani, SH., M.Si. (No. Anggota A-528) ; Drs. Taufiqulhadi, M.Si. (No. Anggota A-19) ; Samsudin Siregar, SH (No. Anggota A-547) ; dalam hal ini baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, untuk selanjutnya disebut -----**DPR RI**.

Sehubungan dengan surat dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK), untuk menghadiri dan menyampaikan keterangan di persidangan MK terkait dengan permohonan pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (selanjutnya disebut UU Guru dan Dosen) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) yang diajukan oleh :

Nama : Anisa Rosadi  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Tempat Tinggal : Jl. Salemba Tengah Gg. II No. 49 RT/RW 014/004  
Kelurahan Paseban, Kecamatan Senen, Jakarta Pusat  
Pekerjaan : Guru PAUD pada BKB PAUD Al Ihsan

Yang dalam hal ini memberikan kuasa berdasarkan surat kuasa khusus kepada Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Sc. dkk, Para Advokat pada kantor Hukum IHZA & IHZA Law Firm, beralamat di 88@Kasablanca Office Tower, Tower A, Lantai 19, Jl. Casablanca Kav. 88 Jakarta 12870, dalam hal ini bertindak untuk atas nama Pemberi Kuasa, selanjutnya secara bersama-sama disebut dengan -----**Pemohon**.

Dengan ini DPR RI menyampaikan keterangan terhadap permohonan pengujian UU Guru dan Dosen terhadap UUD Tahun 1945 dalam Perkara Nomor 2/PUU-XVII/2019 sebagai berikut:

#### **A. KETENTUAN UU GURU DAN DOSEN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD TAHUN 1945.**

Bahwa Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen yang dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945. Bahwa isi ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen adalah sebagai berikut:

Pasal 1 angka 1 UU Guru dan Dosen

*Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah*

Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen

*Guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

## **B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA KETENTUAN A QUO UU GURU DAN DOSEN**

Bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* UU Guru dan Dosen dianggap melanggar hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang intinya bahwa dengan tidak diakuinya profesi Pemohon (Pendidik PAUD pada jalur nonformal) sebagai guru telah membuat semua jaminan-jaminan hak konstitusional yang dijamin Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945 menjadi tidak terpenuhi. Dalam menjalankan profesi sebagai Pendidik PAUD pada jalur nonformal, Pemohon tidak mendapatkan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pemohon juga tidak mendapatkan jaminan atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pemohon tidak pula mendapatkan kesempatan yang sama untuk mengembangkan diri lantaran jaminan itu secara diskriminatif hanya diberikan kepada Pendidik PAUD di jalur formal saja. Semua jaminan hak konstitusional itu tidak ada satupun yang Pemohon terima, sehingga telah nyata terjadi pencederaan atas hak-hak konstitusional Pemohon sebagai Pendidik PAUD pada jalur nonformal (*vide* perbaikan permohonan hlm 5)

Bahwa ketentuan Pasal 1 Angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 27 ayat (2) UUD Tahun 1945

*(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*

Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945

*(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.*

Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945

*Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*

Bahwa berdasarkan uraian-uraian permohonannya, Pemohon dalam Petitemnya memohon kepada Majelis Hakim sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UUndang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4586) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula Pendidik Anak Usia Dini Pada Jalur Non Formal.

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam berita negara sebagaimana mestinya

Atau apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*Ex Aequo et Bono*)

### **C. KETERANGAN DPR RI**

Terhadap dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR RI dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### **1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:*

- a. Perorangan warga Negara Indonesia;*
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. Badan hukum publik atau privat; atau*
- d. Lembaga Negara."*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas penjelasannya bahwa "*yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*". Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan bahwa hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD Tahun 1945 saja yang termasuk "*hak konstitusional*".

Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi;*

- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang *a quo*.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD Tahun 1945;
- b. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. Bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik/khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Bahwa kelima syarat tersebut bersifat kumulatif, sehingga jika tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon. Menanggapi permohonan Pemohon *a quo*, DPR RI berpandangan bahwa Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon, DPR RI memberikan pandangan dengan berdasarkan 5 batasan kerugian konstitusional sebagai berikut:

**a. Terkait dengan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD Tahun 1945**

Bahwa Pemohon dalam perkara *a quo* mendalilkan memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional berdasarkan pada ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945 yang pada intinya mengatur hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum

yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; dan bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun.

Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut DPR RI berpandangan ketentuan pasal-pasal *a quo* tidak menghalangi Pemohon untuk memperoleh hak-haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945. Bahwa ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU *a quo* justru memberikan perlindungan, jaminan dan kepastian hukum serta tidak bersifat diskriminatif bagi seluruh warga negara yang berprofesi sebagai guru. Ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen merupakan ketentuan yang memberikan batasan mengenai guru dan kualifikasi guru.

Bahwa Pemohon yang berkedudukan sebagai pendidik pada satuan PAUD nonformal tidak relevan untuk mengajukan permohonan pengujian ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen, karenanya Pemohon tidak dapat mempertentangkan ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945 dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen. Bahwa sesungguhnya hak konstitusional Pemohon yang dijamin dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945 sama sekali tidak dikurangi, artinya Pemohon sebagai pendidik satuan PAUD nonformal tetap dapat menjalankan profesinya dan memperoleh haknya sebagaimana diatur dalam ketentuan UUD Tahun 1945.

**b. Terkait dengan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh undang-undang yang diuji**

Bahwa Pemohon dalam perbaikan permohonannya mengemukakan berlakunya ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen mengenai pendidik PAUD yang diakui berstatus dan berkedudukan sebagai “guru” hanyalah pendidik pada PAUD formal saja, sedangkan Pemohon sebagai Pendidik pada PAUD nonformal secara hukum tidak diakui sebagai guru (*vide* perbaikan permohonan hlm 6).

Bahwa DPR RI berpandangan bahwa Pemohon yang berkedudukan sebagai pendidik pada PAUD nonformal juga tetap mendapatkan haknya atas pekerjaan dan penghidupan yang layak dan hak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya dan tidak dirugikan ataupun terbatas dengan berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* UU Guru dan Dosen. Bahwa Pemohon sebagai Pendidik pada PAUD nonformal yang bukan guru tetap diakui secara hukum. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 6, Pasal 39 ayat (2), Pasal 40, dan

Pasal 42 UU Sisdiknas dan Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 31 Tahun 2017 tentang Pedoman Formasi Jabatan Fungsional Pamong Belajar.

Bahwa dengan demikian ketentuan Pasal 1 angka 1 dan pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon, karena Pemohon dalam pengujian ketentuan pasal *a quo* UU Guru dan Dosen berkedudukan sebagai pendidik di satuan PAUD nonformal bukan berprofesi sebagai guru. Bahwa kerugian yang didalilkan oleh Pemohon sebagai pendidik (bukan guru) pada PAUD nonformal bukanlah akibat dari berlakunya ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU *a quo*.

**c. Terkait dengan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi**

Bahwa Pemohon mendalilkan dengan tidak diakuinya profesi Pemohon (Pendidik PAUD pada jalur nonformal) sebagai guru telah membuat semua jaminan-jaminan hak konstitusionalnya menjadi tidak terpenuhi. Semua jaminan hak konstitusional itu tidak ada satupun yang Pemohon terima, sehingga telah nyata terjadi pencederaan atas hak-hak konstitusional Pemohon sebagai Pendidik PAUD pada jalur nonformal (*vide* perbaikan permohonan hlm 5).

Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan sebagaimana telah dikemukakan pada huruf a dan b, Pemohon yang berkedudukan sebagai pendidik pada satuan PAUD nonformal tidak relevan dalam mengajukan permohonan pengujian ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen, sehingga ketentuan *a quo* tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon. Bahwa kerugian yang didalilkan Pemohon tidak bersifat spesifik (khusus) dan aktual serta tidak bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

**d. Terkait dengan adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian atas berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian**

Bahwa Pemohon yang berkedudukan sebagai pendidik pada satuan PAUD nonformal sangatlah tidak relevan dalam mengajukan permohonan pengujian ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen, sehingga jelas ketentuan *a quo* tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana dijamin dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945. Dengan demikian tidak terdapat hubungan sebab akibat antara kerugian yang



didalilkan oleh Pemohon dengan pasal-pasal *a quo* UU Guru dan Dosen.

**e. Terkait adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan Pemohon maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi**

Bahwa Pemohon sebagaimana telah dikemukakan tidak mengalami kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya ketentuan pasal *a quo* UU Guru dan Dosen. Bahwa selain itu juga tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan Pemohon dengan ketentuan pasal *a quo* UU Guru dan Dosen. Dengan demikian menjadi tidak relevan lagi bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan pokok perkara.

Bahwa terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI memberikan pandangan sesuai dengan Putusan MK Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno MK terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] MK menyatakan bahwa:

*...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan point d'interest, point d'action dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan zonder belang geen rechtsingang. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam Reglement op de Rechtsvordering (Rv) khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa **"tiada gugatan tanpa hubungan hukum"** (**no action without legal connection**).*

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut DPR RI berpandangan bahwa Pemohon secara keseluruhan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diputuskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* tidak menguraikan secara konkrit mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dianggap dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, utamanya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya

kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan perkara Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

## **2. Pengujian Pasal-Pasal A Quo UU Guru dan Dosen Terhadap UUD Tahun 1945**

### **a. Pandangan Umum**

- 1) Bahwa tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke-4 UUD Tahun 1945 yaitu, “...*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila;*
- 2) Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengatur bahwa Indonesia adalah negara hukum maka undang-undang merupakan hukum yang harus dijunjung tinggi dan mengikat termasuk didalamnya Pemohon dan juga negara dalam menyelenggarakan negara dan pemerintahan. Gagasan negara hukum yang dianut UUD Tahun 1945 ini menegaskan adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
- 3) Bahwa Undang-Undang tentang Guru dan Dosen dibentuk untuk meningkatkan mutu dan kualitas pendidikan sebagai bagian tak terpisahkan dari upaya pewujudan sistem pendidikan nasional yang diamanatkan UUD Tahun 1945 dan diatur lebih lanjut dalam UU Sisdiknas. Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas menyatakan bahwa pendidik merupakan tenaga profesional. Kedudukan guru sebagai tenaga profesional akan mendukung penyelenggaraan pembelajaran sesuai dengan prinsip-prinsip profesionalitas guna pemenuhan hak yang sama bagi setiap warga negara atas pendidikan yang bermutu.
- 4) Bahwa Undang-Undang tentang Guru dan Dosen memiliki visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang

berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Kualitas manusia yang dibutuhkan oleh bangsa Indonesia pada masa yang akan datang adalah yang mampu menghadapi persaingan yang semakin ketat dengan bangsa lain di dunia. Kualitas manusia Indonesia tersebut dihasilkan melalui penyelenggaraan pendidikan nasional yang bermutu.

#### **b. Pandangan Terhadap Pokok Permohonan**

- 1) Bahwa Pemohon mendalilkan ketentuan dalam UU Guru dan Dosen menghilangkan pengakuan, jaminan, perlindungan, kepastian dan perlakuan yang sama bagi Pendidik PAUD nonformal karena pemberian status dan kedudukan "Guru" hanya kepada Pendidik PAUD formal saja adalah pengakuan yang bersifat parsial sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum (*vide* Perbaikan Permohonan hlm 9).

Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan :

- a) Berdasarkan Angka 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ketentuan umum berisi batasan pengertian atau definisi. Definisi guru ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU Guru dan Dosen mencakup guru yang mengajar pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Konsekuensi hukum dari batasan definisi tersebut bahwa segala sesuatu yang diatur dalam UU Guru dan Dosen berlaku dan mengikat bagi pendidik PAUD Formal sedangkan PAUD nonformal tidak terikat ketentuan UU ini.
- b) Bahwa untuk memahami ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen, yang pada intinya mengatur mengenai guru *adalah pendidik profesional pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah*, Pemohon perlu memahami dan mencermati UU Guru dan Dosen secara komprehensif serta ketentuan dalam UU Sisdiknas.
- c) Bahwa jalur pendidikan terdiri atas pendidikan formal, nonformal, dan informal yang dapat saling melengkapi dan memperkaya (*vide* Pasal 13 ayat (1) UU Sisdiknas). Bahwa pemohon perlu memahami perbedaan antara pendidikan formal dan pendidikan nonformal.
- d) Bahwa terkait dengan jalur pendidikan nonformal dan jalur pendidikan formal, ketentuan Pasal 1 angka 12 UU Sisdiknas menjabarkan *pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara*

*terstruktur dan berjenjang.* Pengaturan jalur pendidikan nonformal dijelaskan dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1) UU Sisdiknas yang mengatur bahwa *pendidikan nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat.* Pendidikan nonformal berfungsi mengembangkan potensi peserta didik dengan penekanan pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional serta pengembangan sikap dan kepribadian profesional.

- e) Bahwa terkait dengan pendidikan formal diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 11 UU Sisdiknas menyatakan *pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.*
  
- f) Bahwa selanjutnya dalam ketentuan Pasal 28 ayat (3) dan ayat (4) UU Sisdiknas mengatur bahwa :
  - (3) *Pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal berbentuk Taman Kanak-kanak (TK), Raudatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat.*
  - (4) *Pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan nonformal berbentuk Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat.*

Maka jelas, ketentuan tersebut mengatur adanya pendidikan formal dan pendidikan nonformal pada PAUD. Bahwa terkait dengan pendidikan nonformal pada PAUD dipandang perlu juga mencermati ketentuan Pasal 26 UU Sisdiknas yang pada intinya mengatur mengenai penyelenggaraan pendidikan nonformal bagi warga masyarakat yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Bahwa atas dasar ketentuan Pasal 26 ayat (1) UU Sisdiknas tersebut sudah jelas bahwa penyelenggaraan pendidikan nonformal berfungsi sebagai pelengkap pendidikan formal maka peserta didik pada PAUD nonformal diajar dan dididik oleh pamong belajar, tidak diajar dan dididik oleh guru. Mengingat pengertian pendidik dalam Pasal 1 angka 6 UU Sisdiknas menyatakan :

*Pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi sebagai **guru**, dosen, konselor, **pamong belajar**, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator, dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan.*

Bahwa Pamong Belajar sebagai pendidik pada jalur PAUD nonformal benar tidak dapat disetarakan dengan Guru pada jalur PAUD nonformal yang dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 31 Tahun 2017 tentang Pedoman Formasi Jabatan Fungsional Pamong Belajar diatur bahwa **“Pamong belajar adalah jabatan yang mempunyai ruang lingkup, tugas, tanggung jawab dan wewenang untuk melakukan kegiatan belajar mengajar, pengkajian program, dan pengembangan model Pendidikan Nonformal dan Informal (PNFI) pada Unit Pelaksana Teknis (UPT)/Sanggar Kegiatan Belajar (SKB) sebagai Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) dan Satuan PNFI sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil”**. Oleh karenanya pendidik di satuan pendidikan nonformal tidak dapat disamakan dengan pendidik di satuan pendidikan formal demikian pula pengaturannya.

Bahwa antara profesi guru dan pamong belajar meskipun sebagai pendidik tidak dapat disamakan karena mempunyai ruang lingkup tugas dan fungsi berbeda yang tentu hak-haknya pun tidak sama. Kondisi yang tidak sama tersebut tidak serta merta menjadikan ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen diskriminatif. Pandangan ini sesuai dengan pendapat Prof. Sudiman Kartohadiprodo bahwa:

*“Menyamakan sesuatu yang tidak sama, sama tidak adilnya dengan membedakan yang sama.” (Pers dan Kaum Perempuan di Indonesia: Bagir Manan: hlm. 8).* Demikian juga yang dinyatakan oleh Laica Marzuki bahwa ketidakadilan (*ungenrechtigkeit*) bukan hanya membedakan dua hal yang sama, tetapi juga menyamakan dua hal yang berbeda (*Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PUU-X/2012: hlm.84*).

Selanjutnya menurut Bagir Manan :

*Ada adagium lama yang diketahui oleh setiap ahli hukum yang mengatakan, “Menyamakan sesuatu yang berbeda atau tidak sama, sama tidak adilnya dengan membedakan yang sama.” Dengan bahasa yang lebih mudah, dalam keadaan tertentu membedakan atau unequal treatment itu, justru merupakan syarat dan cara mewujudkan keadilan, sebaliknya dalam keadaan tertentu membuat segala sesuatu serba sama sedangkan didapati berbagai perbedaan juga akan menimbulkan dan melukai rasa keadilan. Kalau demikian, apakah ada syarat objektif agar suatu perbedaan atau unequal itu menjadi syarat untuk mewujudkan keadilan. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PUU-X/2012: hlm.57)*

- 2) Bahwa untuk menjadi Guru dan Pamong Belajar terdapat persyaratan dan kualifikasi yang berbeda. Ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU Sisdiknas menyatakan bahwa *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*. Bahwa selanjutnya dalam UU Guru dan Dosen, diatur guru mempunyai kedudukan sebagai tenaga profesional yang dibuktikan dengan sertifikat pendidik. Keprofesionalan guru sebagai pendidik merupakan suatu bidang pekerjaan yang khusus yang dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalitas yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Guru dan Dosen. Dalam UU Guru dan Dosen terdapat pengaturan syarat-syarat untuk menjadi guru yang dalam praktiknya tidak mudah dan membutuhkan proses panjang, sebagaimana ketentuan Pasal 8 UU Guru dan Dosen yang berketentuan:

*"Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional"*.

Bahwa kualifikasi akademik menurut ketentuan Pasal 9 diperoleh melalui pendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat, kompetensi guru sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 meliputi kompetensi pedagogik (kemampuan mengelola pembelajaran peserta didik), kompetensi kepribadian (kemampuan kepribadian yang mantap, berakhlak mulia, arif, dan berwibawa serta menjadi teladan peserta didik), kompetensi sosial (kemampuan guru untuk berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan efisien dengan peserta didik, sesama guru, orangtua/wali peserta didik, dan masyarakat sekitar), dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi (kemampuan penguasaan materi pelajaran secara luas dan mendalam).

- 3) Bahwa persyaratan dan kualifikasi untuk menjadi guru sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 UU Guru dan Dosen tentu tidak sama dengan pendidik (pamong belajar) PAUD nonformal.
- 4) Bahwa Pemohon mendalilkan UU Guru dan Dosen bersifat diskriminatif karena Pendidik PAUD nonformal tidak akan pernah dapat menikmati jaminan hak atas pekerjaan, jaminan kesejahteraan bagi Guru seperti mendapatkan gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, serta penghasilan lain berupa

tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan khusus, dan maslahat tambahan.

Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan :

a) Bahwa ketentuan pasal *a quo* UU Guru dan Dosen tidak mengatur mengenai jaminan hak dan tunjangan bagi guru, sehingga apa yang didalilkan oleh Pemohon tidak relevan dengan pengujian yang diajukan oleh Pemohon.

b) Bahwa UU Guru dan Dosen tidak bersifat diskriminatif sebagaimana didalilkan oleh Pemohon. Oleh karena UU Guru dan Dosen tidak memenuhi unsur-unsur diskriminasi yang diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). Bahwa pengertian diskriminasi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU HAM menyatakan :

*"setiap pembatasan, pelecehan atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya"*

Bahwa batasan diskriminasi yang diatur dalam UU HAM tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 7 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) yang dijabarkan dalam Pasal 26 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).

5) Bahwa Pemohon dalam permohonannya memohon agar *"Menyatakan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen bertentangan dengan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "mencakup pula Pendidik Anak Usia Dini Pada Jalur NonFormal"*.

Bahwa terhadap petitum Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan materi petitum tersebut memuat rumusan norma baru yang mengubah makna ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen. Pembentukan rumusan norma baru pada ketentuan pasal *a quo* UU Guru dan Dosen tersebut merupakan kewenangan pembentuk UU. Bahwa merujuk pada Pendapat hukum Mahkamah Konstitusi pada

Putusan MK Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan:

*“Sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”.*

dan pada pendirian Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 halaman 57 yang menyatakan bahwa:

*“Mahkamah bukanlah pembentuk undang-undang yang dapat menambah ketentuan undang-undang dengan cara menambahkan rumusan kata-kata pada undang-undang yang diuji. Namun demikian, Mahkamah dapat menghilangkan kata-kata yang terdapat dalam sebuah ketentuan undang-undang supaya norma yang materinya terdapat dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tidak bertentangan lagi dengan UUD 1945. Sedangkan terhadap materi yang sama sekali baru yang harus ditambahkan dalam undang-undang merupakan tugas pembentuk undang-undang untuk merumuskannya.”*

Demikian juga mengutip pendapat Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi, I Dewa Gede Palguna bahwa:

*“Mahkamah Konstitusi adalah sebagai negative legislator. Artinya, Mahkamah Konstitusi hanya bisa memutus sebuah norma dalam undang-undang bertentangan dengan konstitusi, tanpa boleh memasukkan norma baru ke dalam undang-undang itu. Itu hakikat Mahkamah Konstitusi.” (Conditionally Constitutional Pintu Masuk Penambahan Norma : [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)).*

Bahwa tidak tepat apabila Mahkamah Konstitusi mengubah ketentuan dalam UU Guru dan Dosen sebagaimana dimohonkan dalam petitum Pemohon.

- 6) Bahwa berdasarkan pandangan-pandangan tersebut, ketentuan pasal-pasal *a quo* UU Guru dan Dosen konstitusional karena sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945.

### **3. Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang UU Pemilu**

Bahwa selain pandangan-pandangan yang telah disampaikan tersebut, DPR RI juga menyampaikan risalah pembahasan RUU Guru dan Dosen sebagai berikut:



- 1) Rapat Panja RUU tentang Guru dan Dosen dengan Pemerintah, Selasa 26 April 2005

**DR.IR., Wayan Koster (FPDIP):**

Nah, kalau kita memasukkan semua tenaga pendidikan ini dalam Undang-Undang ini, menurut hemat Kami terlalu luas... karena memang guru dan dosen inilah yang mempunyai fungsi utama di dalam menyelenggarakan pendidikan terutama proses belajar mengajar di kelas dan tentu saja juga ini secara administratif ini tidak akan terlalu memberatkan APBN maupun APBD (halaman 305).

- 2) Rapat Timcil RUU tentang Guru dan Dosen dengan Kementerian Pendidikan Nasional dan kementerian Hukum dan HAM, 23 September 2005

**Pemerintah (Faslih):**

Penambahan substansi ini memang agak panjang... ini adalah kata-kata yang diambil dari standar nasional pendidikan untuk Guru Taman Kanak-Kanak. Karena yang disebut guru adalah yang mengajar di pendidikan anak usia dini formal, TK. Jadi pendidikan anak usia dini seperti kelompok bermain dan lain lain itu yang mengajar bukan guru, kalau di TK atau (suara tidak jelas), itu baru guru (halaman 708).

...

**Ketua Rapat (Ir. H. Heri Achmadi):**

Persoalannya bukan apa-apa. Undang-Undang yang tidak berpijak pada realitas sosial juga akan ditertawakan... misalnya tadi, kita 22% untuk menjangkau ini ada upaya untuk mempercepat supaya APK nya bisa mencapai 100... ini tidak mungkin. Berapa anak TK yang belum tercakup? 19 juta anak TK? (halaman 711)

**Pemerintah (Faslih):**

19 juta anak usia dini. Kalau anak TK dari 13 juta itu yang tercakup baru 2,5 juta.

**Ketua Rapat ((Ir. H. Heri Achmadi):**

Yang realistis Pak. Itu tidak mungkin bisa dicapai dalam 20 tahun. Kalau menurut saya ini kita *skip* saja.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut diatas DPR RI memohon agar kiranya, Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

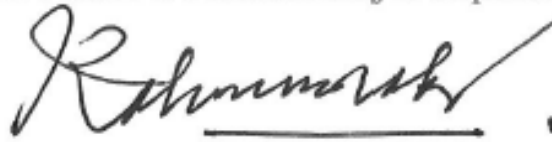
1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

2. Menolak Permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menerima Keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

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

Demikian keterangan tertulis dari DPR RI kami sampaikan sebagai bahan pertimbangan bagi Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengambil keputusan.

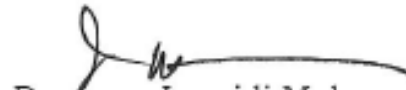
Tim Kuasa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



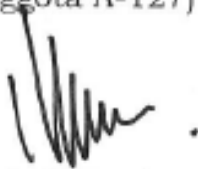
Drs. H. Kahar Muzakir  
(No. Anggota A-245)



Trimedya Panjaitan, SH., MH.  
(No. Anggota A-127)



Desmon Junaidi Mahesa, SH., MH.  
(No. Anggota A-376)



Mulfachri Harahap, SH.  
(No. Anggota A-459)



Erma Suryani Ranik, SH  
(No. Anggota A-446)

Arteria Dahlan, ST.,SH., MH.  
(No. Anggota A-197)



Dr. Ir. H. Adies Kadir,SH.,M.Hum  
(No. Anggota A-282)

Dr. Ir. Sufmi Dasco Ahmad, SH.,MH  
(No. Anggota A-377)

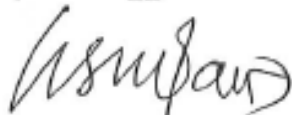


H. Muslim Ayub, SH.,MM  
(No. Anggota A-458)

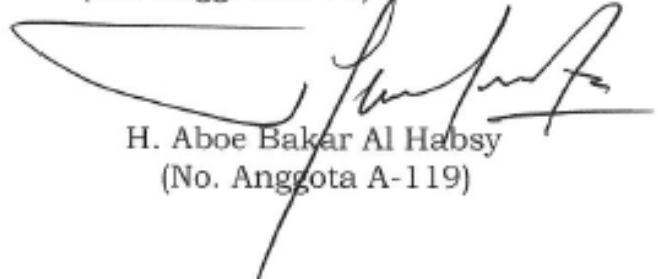
Didik Mukrianto, SH., MH.  
(No. Anggota A-437)



Dr. H.M. Anwar Rachman, SH.,MH  
(No. Anggota A-73)



H. Arsul Sani, SH., M.Si  
(No. Anggota A-528)



H. Aboe Bakar Al Habsy  
(No. Anggota A-119)



Drs. Fauzulhadi, M.Si.  
(No. Anggota A-19)

Samsudin Siregar, SH.  
(No. Anggota A-547)