

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* DAN YURIDIS TERHADAP
PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO.74/P/HUM/2018
TENTANG PENGHAPUSAN BATAS USIA BAGI GURU
HONORER DALAM SELEKSI CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL**

SKRIPSI

Oleh:

Dimas Iman Wahyu Sejati

NIM. C05215008



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah Dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Prodi Hukum Tata Negara

Surabaya

2019

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dimas Iman Wahyu Sejati

NIM : C05215008

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum / Hukum Publik Islam /
Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Putusan Mahkamah Agung
Nomor 74/P/HUM/2018 Tentang Penghapusan Batas Usia Bagi
Guru Honorer Dalam Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 3 Juli 2019

Saya yang menyatakan,



Dimas Iman Wahyu Sejati

NIM. C05215008

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Dimas Iman Wahyu Sejati, NIM: C05215008 ini telah diperiksa dan disetujui oleh pembimbing dan untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 3 Juli 2019

Pembimbing,



Drs. Jeje Abd. Rozak, M.Ag.
NIP. 196310151991031003

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh NIM. ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari tanggal, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah dan Hukum.

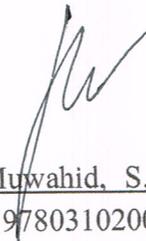
Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I



Drs. Jeje Abd. Rozak, M.Ag.
NIP. 196310151991031003

Penguji 2



Dr. Muwahid, S.H., M.Hum
NIP. 197803102005011004

Penguji 3



Wahid Hadi Purnomo, MH.
NIP. 197410252006041002

Penguji 4



Moh. Faizur Rohman, MHI
NIP. 198911262019031010

Surabaya, 29 Juli 2019

Mengesahkan,

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Dr. H. Masruhan, M.Ag.
NIP. 195904041988031003



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Dimas Iman Wahyu Sejati
NIM : C05215008
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail : dimasimanwahyu97@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

Skripsi Tesis Disertasi Lain-lain(.....)

Yang berjudul:

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* DAN YURIDIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH
AGUNG NO. 74/P/HUM/2018 TENTANG PENGHAPUSAN BATAS USIA GURU
HONORER DALAM SELEKSI CPNS**

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/mempublikasikan di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan/atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 5 Agustus 2019

Penulis

Dimas Iman Wahyu Sejati

dan Kewajiban Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Bahwa di era globalisasi yang ditandai dengan pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi ini, memunculkan berbagai macam tantangan dan peluang bagi bangsa Indonesia untuk ikut dalam persaingan dan menunjukkan eksistensinya. Tantangan yang muncul sangat mempengaruhi sistem pendidikan di Indonesia yang mengemban tugas penting untuk tidak hanya mencerdaskan kehidupan bangsa tetapi juga membantu menciptakan sumber daya manusia yang memiliki daya saing unggul.

Pendidikan di Indonesia terbagi dalam 4 bagian penting, yaitu lembaga pendidikan, kurikulum pendidikan, guru dan siswa. Lembaga pendidikan adalah wadah dan organisasi formal yang mendukung berjalannyaproses pendidikan, dalam hal ini belajar dan mengajar. Kurikulum pendidikan adalah sistem pembelajaran dan bahan-bahan pembelajaran yang digunakan dan sesuai dengan tujuan pendidikan.

Dari keempat bagian itu, guru merupakan kunci sukses dalam mencapai tujuan pendidikan. Peran guru sangatlah penting, karena guru mengemban tugas untuk mencapai tujuan baik dari lembaga pendidikan, kurikulum dan bahkan dari para siswanya. Dalam upaya pemerintah meningkatkan mutu pendidikan, guru terus menerus dituntut kompetensi dan profesionalismenya, namun tuntutan tersebut tidak diimbangi dengan upaya peningkatan kesejahteraan guru.

mengabdikan untuk mendidik dan mencerdaskan bangsa tidak ada perhatian sedikitpun dari pemerintah.

Pemerintah seolah tidak memberikan penghargaan yang layak bagi guru honorer atas pengabdian mereka selama bertahun-tahun. Rata-rata umur mereka para guru honorer yang sudah bertahun-tahun mengabdikan lebih dari 35 tahun karena menunggu nasib yang tidak kunjung terealisasi dan terkatung-katung. Akibatnya guru honorer di Indonesia tertutup kemungkinan mengikuti seleksi CPNS dikarenakan adanya regulasi batasan umur yaitu pelamar maksimal berumur 35 tahun berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2018.

Dari permasalahan tersebut para guru honorer berjumlah 58 orang yang berasal dari Kabupaten Kebumen Jawa Tengah mengajukan permohonan pengujian Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang ke Mahkamah Agung. Para pemohon merasa dirugikan hak dan kewenangannya atas berlakunya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2018 Tentang Kriteria Penetapan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil dan Pelaksanaan Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018. Para pemohon dalam posisinya menjelaskan bahwa ketentuan Lampiran Huruf F angka 6 huruf c angka 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Indonesia (PPKI) tahun 1945. Terdapat dua kubu tokoh bangsa yang saling berbeda pikiran yaitu Soepomo kubu pertama, Muhammad Yamin bersama Muhammad Hatta di pihak kedua. Soepomo berpendapat bahwa dalam pandangan kenegaraan yang bersifat interglistik, dimana pemimpin dan rakyat merupakan satu kesatuan atau bersifat totaliter seperti di Jerman dan Jepang, tidak diperlukan adanya hak asasi manusia sebab hak asasi manusia bersumber dari nilai-nilai liberal atau barat yang secara tegas memisahkan individu dengan negara. Adanya perlindungan hak asasi manusia mencerminkan bahwa negara bisa menindas, padahal dalam prespektif paham negara integralistik memiliki pemahaman bahwa negara tidak mungkin menindas. Para tokoh bangsa terutama Soekarno terpengaruh dan percaya terhadap pemikiran yang digagas oleh Soepomo. Tetapi pemikiran yang dipaparkan oleh Soepomo dibantah oleh tokoh bangsa lain yaitu Muhammad Yamin dan Muhammad Hatta yang tidak mempersoalkan hak asasi manusia yang berasal barat atau liberal. Sebaliknya yang harus diwaspadai yaitu negara. Negara jangan menjadi negara kekuasaan yang akhirnya akan menindas rakyat nya.

Perdebatan kedua pada sidang Konstituante pada tahun 1957-1959 yang sangat intensif dan menghasilkan khasanah hak manusia yang sangat kaya. Ini dibuktikan oleh Risalah Kontituante yang secara eksplisit sudah mengakui hak asasi manusia sebagai bagian

dari hukum positif Indonesia, juga dua puluh empat rumusan hak asasi yang telah disepakati Komisi Hak Asasi di Majelis Konstituante, dan beberapa pasal yang diberhentikan untuk dilakukannya perbaikan. Menurut Adnan Buyung Nasution, Majelis Konstituante telah berhasil merumuskan lebih dari 90 persen kesepakatan tentang UUD baru yang antara lain menyepakati pasal yang membahas tentang hak asasi manusia. Namun, keberhasilan itu ditolak oleh pemerintah era Soekarno atas dorongan Angkatan Darat.

Perdebatan ketiga terjadi pada masa awal Orde Baru yaitu pada tahun 1966-1968 sebagai reaksi terhadap penindasan pada era demokrasi terpimpin. Pada masa ini, sempat lahir rumusan Piagam Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak serta Kewajiban Warga Negara sebagai pengulang rumusan hak asasi manusia Konstituante, meskipun tidak selengkap pendahulunya. Namun, rumusan ini gagal diterima oleh MPRS sebagai pelengkap UUD 1945 karena ditolak oleh fraksi Golkar dan fraksi ABRI dengan alasan MPRS bersifat sementara sehingga tidak memiliki kewenangan membuat piagam yang memiliki efek sama dengan konstitusi. Setelah itu, diskursus hak asasi manusia menghilang sampai puncak kekalahannya pada tahun 1974 dengan terjadinya peristiwa Malari dan diberangusnya sebelas media massa.

Perdebatan keempat terjadi pada tahun 1990 an sejak dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

rumusan hak asasi manusia serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan dan pemajuannya ke dalam UUD 1945 bukan semata-mata karena kehendak isu global, melainkan karena hal itu merupakan salah satu syarat negara hukum. HAM, menurutnya sering dijadikan salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, demokrasi, dan kemajuan suatu bangsa. Muatan hak asasi manusia dalam perubahan UUD 1945 jauh melebihi ketentuan yang pernah diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Selain karena terdapatnya bab tersendiri yang membahas seputar hak asasi manusia, hal lain adalah berisikan pasal-pasal yang berkaitan tentang HAM, baik mengatur setiap hak individu maupun sebagai warga negara Indonesia. Muatan hak asasi manusia dalam perubahan kedua ini dapat dikatakan sebagai bentuk komitmen negara untuk melindungi, menjamin dan mengakui keberadaan hak asasi manusia dan atas penegakan hukum dan HAM di Indonesia.³⁰

- a) Pasal 28 A : membahas perihal mempertahankan hidup dan keturunan;
- b) Pasal 28 B : membahas perihal membentuk keluarga, keturunan, perlindungan anak dari kekerasan dan diskriminasi;
- c) Pasal 28 C : membahas perihal mengembangkan dan memajukan diri, serta mendapat pendidikan dan manfaat ilmu pengetahuan teknologi;

³⁰ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 Sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002* (Jakarta: Kencana, 2017) 104.

tetap dan wajib. Apabila dikatakan, *yahiqqu ‘alaika an taf’ ala qada* maka artinya “kamu wajib melakukan seperti ini”. Berdasarkan pengertian tersebut, maka *haqq* adalah kewenangan atau kewajiban untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Kata *asasiy* berasal dari kata *assa-yaussu-asasaan* artinya membangun, mendirikan, dan meletakkan. Dapat juga berasal dari asal, asas, pangkal, dasar darisegala sesuatu. Dengan demikian, asasi artinya segala sesuatu yang bersifat mendasar dan fundamental yang selalu melekat pada objeknya. Kesimpulannya, hak asasi manusia diartikan sebagai hak yang mendasar pada diri manusia. Dalam Islam, khususnya para fuqaha (ahli fikih) berbeda pendapat tentang pengertian hak. Ada sebagian ulama yang mendefinisikan hak mencakup hal-hal yang bersifat materi, sedangkan ulama yang lain mengkaitkan pengertian hak hanya untuk hal-hal yang bersifat non materi, seperti hak Allah dan hak hamba. Ulama yang lain memahami hak sebagai hak atas harta benda dan segala sesuatu yang lahir dari suatu akad atau perjanjian seperti akad jual beli. Dalam fikih pembahasan masalah hak berkaitan dengan perbuatan yang dilakukan oleh para *mukallaf* (orang yang terbebani) tuntutan yang diperintahkan oleh agama. Mereka membagi masalah hak dalam agama menjadi dua, yaitu hak Allah (*haqq-u Allah*) dan hak hamba (*haqq-u al-ibad*). Disebut hak Allah segala

Hak mempertahankan nama baik ini menurut hukum fikih adalah seseorang yang dituduh melakukan perbuatan zina. Seseorang yang menuduh orang lain telah melakukan perbuatan zina harus bisa membuktikan dengan membawa empat orang saksi.

Disamping lima hak dasar seperti yang sudah dijabarkan diatas, didalam ajaran fiqh juga terdapat tiga lapisan hak. Pertama, yaitu hak dzararat (hak dasar). Bisa dikatakan hak dasar apabila pelanggaran atas hak tersebut bukan hanya membuat manusia sengsara, tetapi juga membuat hilangnya keberadaan manusia itu sendiri, bahkan menghilangkan keluhuran martabat kemanusiaannya. Kedua, yaitu hak ta'ziat (sekunder) adalah hak-hak yang bila dipenuhi akan berakibat pada hilangnya hak primer. Ketiga, hak tersier (komplementer) ialah hak yang tingkatanya lebih rendah dari hak primer dan sekunder.

Sedangkan dari segi nilai normatif, secara ringkas dapat dinyatakan bahwa hak asasi manusia menurut Islam didasari oleh:

1. Prinsip persamaan antar manusia;
2. Prinsip kebebasan personal (QS. Al-Baqarah Ayat 177);
3. Prinsip keselamatan jiwa (QS. Al-Maaidah Ayat 32);

meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah, agar terbentuknya kesatuan hidup diantara seluruh penghuninya. Kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh Nabi Muhammad SAW sendiri, dan menjadi sebuah negara yang berdaulat. Dapat disimpulkan, bahwa di Madinah Nabi Muhammad bukan lagi hanya mempunyai sifat Nabi dan Rasul Allah, tetapi juga mempunyai kedudukan sebagai Kepala Negara.

Para ahli ilmu pengetahuan khususnya ahli sejarah menyebutkan naskah politik yang dibuat oleh Nabi Muhammad SAW itu dengan sebutan yang berbeda-beda. W. Montgomery Watt menamakanya "*The Constitution of Medina*", R.A. Nicholson menyebutnya "*charter*", Majid Khadduri menyebutnya "*treaty*", menurut Phillip K.Hitti "*agreement*", Zainal Abidin Ahmad mengartikannya dengan istilah "*piagam*". "*Al-Shahifah*" adalah nama yang disebut di dalam naskah itu sendiri. Kata tersebut tertulis sebanyak delapan kali dalam teks piagam. Selain nama itu, di dalam naskah tertulis sebutan "kitab" sebanyak dua kali. Kata *treaty* dan *agreement* menunjuk kepada surat resmi yang berisi pernyataan tentang sesuatu hal. Kata *constitution* menunjuk kepada kedudukan naskah itu sebagai dokumen resmi yang berisi pokok-pokok kenegaraan. Kata *shahifah* semakna

memprioritaskan tenaga honorer yang telah berusia tinggi dan mempunyai masa kerja lebih banyak. Namun peraturan tersebut bertahan hingga dua tahun setelah keluarnya Peraturan yang baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 dan diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012. Masih tetap pada era kepemimpinan Presiden Republik Indonesia Bapak Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintahan pada zaman tersebut mempertimbangkan dalam mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 bahwa setelah dilakukannya evaluasi sampai tahun anggaran 2009 masih terdapat tenaga honorer yang memenuhi syarat Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tetapi masih belum diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Pada perubahan yang terakhir selain tenaga honorer yang diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil yang penghasilannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 dalam Pasal 6 ayat (3) tenaga honorer penghasilannya tidak dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah masih tetap bisa diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kemampuan keuangan negara sampai tahun 2014.

C. Deskripsi Kasus

Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai menteri atau pembantu seorang presiden mempunyai tugas yaitu menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi untuk membantu Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam hal menyelenggarakan pemerintahan negara telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2018 tentang Kriteria Penetapan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil dan Pelaksanaan Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018. Di lampiran Huruf F angka 6 huruf C angka 1 mengatur pelamar yang akan mengikuti seleksi CPNS usia paling tinggi 35 tahun pada tanggal 1 Agustus 2018, masih aktif bekerja secara terus menerus sampai sekarang. Berlakunya peraturan menteri tersebut sangat merugikan tenaga honorer khususnya tenaga honorer kategori II yaitu tenaga pendidik atau guru. Karena dengan berlakunya peraturan menteri tersebut para guru honorer atau guru tidak tetap tidak bisa mengikuti seleksi CPNS yang selama ini di inginkannya. Karena rata-rata guru honorer yang ada di Indonesia yang ingin sekali mendaftar untuk bisa mengikuti seleksi CPNS berusia lebih dari 35 tahun dan telah mengabdikan selama 19-25 tahun dengan terbitnya peraturan menteri tersebut hangus sudah harapan para guru honorer untuk bisa mengikuti seleksi CPNS karena terhalang regulasi dari pemerintah yang membatasi umur bagi pelamar yang akan mengikuti seleksi yaitu paling tinggi 35 tahun.

Bahwa masih banyak guru honorer daerah mengalami problematika yang telah mereka alami, mulai dari masa pengabdian yang cukup lama diantaranya ada yang telah mengabdikan selama 19-25 tahun. Masalah tidak berakhir disitu, para guru honorer juga menerima gaji atau honor Rp. 300.000, 250.000 dan Rp. 200.000 perbulan. Jumlah gaji yang diterima para guru honorer tidak sebanding dengan pengabdianya demi kemajuan pendidikan di Indonesia, tidak mendapatkan tunjangan seperti yang didapatkan oleh guru tetap (guru PNS) akan tetapi mereka tetap bertahan dengan kondisi terpuruk selama bertahun-tahun ditambah lagi permasalahannya yaitu masih banyak guru honorer yang bertahan meskipun status kepegawaiannya belum jelas dan pemerintah dan memperdulikan kesejahteraan para tenaga honorer kategori II khususnya tenaga pendidik dalam hal ini guru honorer (guru tidak tetap). Dengan gaji yang sudah dijelaskan diatas sangatlah tidak manusiawi dan sangatlah tidak layak jika tetap diberikan apalagi para guru honorer menggantungkan kehidupan sehari-hari dengan gaji yang mereka peroleh selama menjadi guru honorer. Padahal pemerintah telah menjanjikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil dalam pasal 3 ayat (1) telah dijelaskan pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi salah satunya di huruf (a) yaitu tenaga guru. Dan di dalam pasal 90 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur

bahwa pengusaha dilayar membayar upah lebih rendah dari upah minimum baik ditingkat provinsi maupun kabupaten atau kota.

Meskipun Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja para guru honorer merasa belum puas karena diperaturan tersebut masih terjadi diskriminasi dan tidak ada kesetaraan antara guru honorer dan guru tetap karena pada peraturan tersebut masa perjanjian kerja bagi tenaga honorer hanya dibatasi selama satu tahun dan tidak mendapatkan tunjangan pensiun dan jaminan hari tua seperti yang diperoleh oleh guru tetap.

Berlakunya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2018 tidak memperdulikan nasib para guru honorer yang telah mengabdikan selama bertahun-tahun dan telah berumur lebih dari 35 tahun, malah menutup kesempatan mengikuti seleksi CPNS yang diimpikan oleh para guru honorer karena terkendalanya regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Berdasarkan permasalahan tersebut para guru honorer yang berjumlah 58 yang berasal dari Kebumen Jawa Tengah pada tanggal 6 November 2018 mengajukan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang ke Mahkamah Agung yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Agung pada tanggal 8 November 2018. Para pemohon mengajukan permohonan keberatan hak uji materil terhadap Peraturan Menteri Apatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2018 tentang Kriteria Penetapan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil dan Pelaksanaan Seleksi

Rahmawati, A. Ma., Daryono, Arif Riyanto, Nur Hasan Wahyudi, Khifdotul Mubaro, Tunsiyah, S.Pd., Rosdiyah El Mukti, Paryanto, Fatkhurrokhman, S.Kom., Aris Maryono, Eri Rahayu, A.Ma., Dwi Rinawati, S.1.Pust., Sardi Musanto, Navita Sugiyarti, S.E., Latifah Nurhaini Amalyah, S.1.Pust, Mursiatun, S.Pd., Komariyah, S.Pd.I., Ujang Suparman dan Sukardi bukanlah tenaga pendidik eks tenaga honorer sebagaimana yang dimaksud dalam objek gugatan, akan tetapi dalam status sebagai pihak yang diberikan izin untuk praktek kerja dan pegawai honorer. Sedangkan norma yang dimohonkan pengujian adalah berkenaan dengan batas usia maksimal eks tenaga honorer kategori II sebagai salah satu syarat dalam penetapan kebutuhan (formasi) khusus. Pengertian eks tenaga honorer kategori II menurut Lampiran Huruf B angka 17 Permenpan RB Nomor 36 Tahun 2018 adalah tenaga honorer yang terdaftar dalam data base Badan Kepegawaian Negara dan memenuhi persyaratan perundang-undangan yang berjumlah 438.590 (empat ratus tiga puluh delapan ribu lima ratus sembilan puluh). Dan lampiran Huruf B angka 18 Permenpan RB Nomor 36 Tahun 2018 yang menjelaskan lebih lanjut tenaga pendidik eks tenaga honorer kategori II adalah tenaga honorer eks THK-2 yang telah bertugas sebagai guru. Dengan demikian, tidak terdapat hubungan kausal antara hak hukum pemohon Paryatun, dkk di atas dengan objek permohonan dan

karena nya tidak dapat kerugian hak yang timbul akibat berlakunya objek permohonan;

- b. Sedangkan terhadap pemohon selebihnya yaitu Yeni Puspito, Umi Muftiati, Sunarto, Latiful Mutoharoh, S.Pd.SD., Muh. Wahyudi, S.Pd., Sigit Isnurgroho, S.Sos.I., Rusmini, O'om Komariyah, S.Pd., Dwi Setyono, Desy Ariffiyanti, Ani Rohmah, S.Pd.SD., Samsi Miftahudin, S.Pd., Umi Fraikhah Rochmawati, Supinah, Slamet, A.Ma., Siti Khamidah, S.Pd.I., Handrix Setiawan, S.H., Muslimah, S.Sos., Sunarsih, S.Pd., Muhaimin Yuniati, Silan, S.Pd.SD., Dewi Mutiaraningsih Penataraningrum, S.Pd., Eri Rahayu, A.Ma., Suti, S.Pd., Awaludin, S.Pd., Hevi Widjiastuti Rahayu Ningsih, Khaeroni, A.Ma., Mujiyanti, A.Ma., Nurtosiyah Eva Setyoningsih, A.Ma., Rido Amarwiaji, S.Kom., dan Siami adalah tenaga pendidik eks tenaga honorer yang telah menjalankan tugasnya sebagai guru (guru honorer) sehingga terdapat hubungan kausal antara hak hukum pemohon Yeni Puspito, dkk diatas dengan objek permohonan dank arena konteks kenyataan pada umumnya guru honorer mempunyai tupoksi yangsama dengan jenjang kerja yang lama dan penghasilan yang tidak berbeda, hal tersebut mempunyai kesamaan kedudukan dengan guru honorer yang telah masuk dalam data base BKN, dan adanya regulasi pembatasan usia tersebut lebih mempersempit peluang para pemohon untuk mengikuti tes seleksi CPNS;

- c. Bahwa Lampiran Huruf F angka 6 huruf c angka (1) Permenpan RB Nomor 36 Tahun 2018 pada pokoknya menyatakan salah satu persyaratan dalam penetapan kebutuhan formasi khusus pada seleksi CPNS Tahun 2018 bagi tenaga pendidik dan tenaga kesehatan dari eks tenaga honorer kategori II adalah usia paling tinggi 35 tahun pada tanggal 1 Agustus 2018 masih aktif bekerja secara terus menerus sampai sekarang;
- d. Bahwa syarat pembatasan usia bagi eks tenaga honorer kategori II dalam penetapan kebutuhan formasi khusus seleksi CPNS Tahun 2018 sebagaimana dimuat dalam objek permohonan tidak mencerminkan rasa keadilan, karena terkait pembatasan usia paling tinggi 35 tahun adalah kategori pembatasan usia untuk pelamaran PNS pada umumnya sebagaimana yang diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil pasal 23 ayat (1) yang dimana peraturan tersebut diberlakukan sama antara tenaga pendidik eks tenaga honorer tanpa mempertimbangkan asas keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, kesetaraan, non diskriminatif dan asas kemanfaatan mengingat pengabdian dan jasa tenaga pendidik eks tenaga honorer yang telah berperan dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dalam rentang yang cukup lama. Oleh karena itu objek permohonan memuat Kriteria Penetapan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018

maka dirasakan tidak adil apabila hanya mengatur tenaga pendidik eks tenaga honorer kategori II, padahal guru honorer non kategori II telah sama-sama mengabdikan dalam kurun waktu yang cukup lama, tapi tidak memenuhi syarat untuk ditetapkan dalam formasi khusus seleksi CPNS Tahun 2018, karena pada umumnya usia mereka lebih dari 35 tahun per tanggal 1 Agustus 2018;

- e. Bahwa sudah seharusnya tenaga pendidik honorer atau guru honorer yang telah mengabdikan cukup lama mendapat dukungan dan prioritas dari pemerintah untuk diberikan peluang mengikuti seleksi CPNS.
- f. Bahwa pengaturan norma dalam objek permohonan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu:
 - a) Pasal 28D ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang menghendaki agar setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, dan berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
 - b) Pasal 5 huruf e dan pasal 6 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilandaskan pada asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan”, karena peraturan tersebut memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur

Suti, S.Pd., Awaludin, S.Pd., Hevi Widjiastuti Rahayu Ningsih, Khaeroni, A.Ma., Mujiyanti, A.Ma., Nurtosiyah Eva Setyoningsih, A.Ma., Rido Amarwaji, S.Kom., dan Siami tersebut;

- 3) Menyatakan Lampiran Huruf F angka 6 huruf c angka (1) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2018, tanggal 27 Agustus 2018, tentang Kriteria Penetapan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil dan Pelaksanaan Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018 bertentangan dengan pasal 28D ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 5 huruf e dan pasal 6 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 1 ayat (22), pasal 2, pasal 61, pasal 62 dan pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 4) Menyatakan Lampiran Huruf F angka 6 huruf c angka (1) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2018, tanggal 27 Agustus 2018 tentang Kriteria Penetapan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil dan Pelaksanaan Seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil Tahun 2018 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 5) Memerintahkan kepada Panitera Mahkamah Agung untuk mengirimkan petikan putusan ini kepada Percetakan Negara untuk dicantumkan dalam Berita Negara;
- 6) Menghukum Termohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta Rupiah).

Pemerintah mengabaikan pengabdian dan jasa tenaga pendidik eks tenaga honorer kategori II yaitu para guru honorer yang selama ini telah mencerdaskan kehidupan bangsa dalam rentang pengabdian yang cukup lama.

Karena hal itulah regulasi syarat usia maksimal 35 tahun untuk mengikuti seleksi CPNS dirasa tidak adil jika diberlakukan terhadap para guru honorer yang dimana sudah mengabdikan sekian lama dan usia para guru honorer rata-rata lebih dari 35 tahun per tanggal 1 Agustus 2018, sehingga dengan berlakunya Peraturan Menpan RB tersebut para guru honorer dianggap tidak memenuhi syarat formasi khusus seleksi CPNS Tahun 2018 dan menutup asa para guru honorer untuk mengikuti seleksi CPNS yang selama ini diinginkannya sejak lama.

Di dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 74/P/HUM/2018 para pemohon merupakan tenaga pendidik eks tenaga honorer yang telah menjalankan tugasnya sebagai seorang guru yang ditetapkan berdasarkan keputusan pejabat yang berwenang. Para pemohon tersebut telah mengabdikan dirinya sebagai tenaga pendidik eks tenaga honorer sebagai guru di lembaga pendidikan antara lain di lembaga pendidikan yang tersebar di Kabupaten Kebumen, Jawa Tengah dan telah mengabdikan dalam rentang waktu yang cukup lama antara 5-16 tahun. Para pemohon selama mengabdikan mendapatkan gaji atau honor yang tidak sepadan atau tidak sebanding atas pengabdian yang selama ini sudah dilakukannya. Usia para pemohon rata-rata telah lebih dari 35 tahun per tanggal 1 Agustus 2018.

Bahwa pengaturan norma yang terdapat dalam objek permohonan yaitu Peraturan Menteri Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 36 Tahun 2018 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu bertentangan dengan Pasal 28D ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Didalam pasal tersebut negara menjamin dan mengakui hak warganya untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan adil dan layak dalam hubungan kerja serta setiap warga negara mempunyai hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Bahwa objek permohonan tersebut juga bertentangan dengan pasal 5 huruf e dan pasal 6 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seyogyanya lembaga yang berwenang dalam hal membentuk suatu peraturan perundang-undangan harus dilandaskan dan memenuhi asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” karena dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan sangatlah dibutuhkan dan harus mempunyai nilai manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan asas “keadilan” secara proporsional dan menyeluruh tanpa terkecuali bagi setiap warga negara.

Bahwa objek permohonan bertentangan dengan pasal 1 ayat (22), Pasal 2, Pasal 61, Pasal 62 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menetapkan kebijakan dan

Manajemen ASN menganut sistem merit. Sistem merit ialah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, unsur atau kondisi kecacatan. Dalam pasal tersebut terdapat frasa “adil dan wajar” yang mempunyai arti tidak membedakan dan membatasi masalah umur.

Jika menganalisis pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Agung dalam mengabulkan permohonan uji materil yang termaktub di dalam Putusan Mahkamah Agung No. 74/P/HUM/2018, jika dikaitkan dengan hukum positif yang membahas perihal hak asasi manusia dan rumusan hak asasi manusia internasional akan menemukan persamaan dan kesesuaian antara lain:

- 1) Pancasila sebagai Ideologi Bangsa Indonesia dan Pancasila juga merupakan sumber dari segala sumber hukum yang termaktub dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Didalam Pancasila terdapat 5 sila. Jika dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Agung No.74/P/HUM/2018 maka putusan tersebut telah memenuhi sila ke 5 yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dapat ditarik kesimpulan bahwa Ideologi bangsa Indonesia menekankan bahwa Negara dalam hal ini pemerintah yang berkuasa dan memiliki kewenangan dalam memimpin warganya haruslah mempunyai sikap adil bagi seluruh rakyat Indonesia.

2) Disamping pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945, nilai yang mengandung tentang hak asasi manusia terdapat dalam pasal dalam batang tubuh UUD 1945. Pembukaan yang terdapat dalam UUD 1945 di dalamnya berisi falsafah Pancasila yang jelas meengakui keberadaan hak asasi manusia secara menyeluruh pada semua bidang baik bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya. Penjelasan pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara Indonesia berdasarkan hukum (*Rechsstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machstaat*). Prinsip utama negara hukum yang menganut doktrin baik itu “*rechstaat*” maupun “*rule of law*” yaitu untuk membatasi penguasa (pemerintah dalam arti luas) dalam bersikap, bertindak atas dasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan adanya jaminan, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Negara Indonesia juga menganut sistem pemerintahan yaitu sistem Demokrasi yang tertuang dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dapat disimpulkan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Undang-Undang Dasar. Dalam membahas perihal hak asasi manusia, UUD 1945 setelah Amandemen telah mengatur secara khusus di dalam Bab XA yang memuat 10 pasal mulai dari pasal 28A-J. Jika dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Agung No. 74/P/HUM/2018 sangatlah pantas Mahkamah Agung dalam amar putusannya mengabulkan permohonan uji materil yang diajukan

oleh pemohon. Karena di dalam Pasal 28D ayat (2) dan (3) UUD 1945 bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan adil dan layak dalam hubungan kerja serta warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

- 3) Di dalam peraturan perundang-undangan baik Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pasal 5 huruf 3 dan pasal 6 huruf g tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 1 ayat (22), pasal 2, pasal 61, pasal 62, dan pasal 67 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) keduanya terdapat frasa “keadilan”, dimana pertimbangan Majelis Mahkamah Agung dalam amar putusannya mengabulkan permohonan uji materil pemohon menggunakan pertimbangan keadilan yang proporsional atau menyeluruh bagi semua warga negara tanpa adanya batasan umur dalam mengikuti seleksi CPNS khususnya bagi para tenaga honorer kategori II yaitu tenaga pendidik atau guru honorer yang telah lama mengabdikan untuk mencerdaskan bangsa dan para guru honorer tidak bisa mengikuti seleksi CPNS karena terhalangnya regulasi yang mengatur bahwa usia pelamar paling tinggi 35 tahun, padahal usia para guru honorer rata-rata lebih dari 35 tahun. Maka dari itu para guru honorer tidak memenuhi persyaratan batas usia dalam pengaturan formasi khusus seleksi CPNS Tahun 2018.
- 4) Adanya korelasi antara Putusan Mahkamah Agung Nomor 74/P/HUM/2018 dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

tentang Hak Asasi Manusia. Di dalam pasal 3 ayat (2), (3), pasal 17 terdapat frasa “pengakuan, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia” serta frasa “tanpa diskriminasi”. Dapat ditarik kesimpulan bahwa korelasinya yaitu bahwa saat Majelis Mahkamah Agung dalam mempertimbangkan objek permohonan terdapat perilaku diskriminasi yang dialami oleh para guru honorer yang merasa hak nya dirugikan atas berlakunya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 36 Tahun 2018, maka dari itu untuk menjamin, mengakui dan melindungi hak asasi para guru honorer Majelis Mahkamah Agung dalam amar putusannya mengabulkan permohonan uji materil pemohon.

- 5) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (Universal Declaration of Human Rights) dalam pasal 7 disimpulkan bahwa semua orang berhak mendapatkan perlindungan hukum tanpa adanya diskriminasi, serta pasal 23 ayat (1) - (4) yang membahas hak semua orang untuk bekerja yang adil, menerima upah yang adil tanpa diskriminasi dan hak atas standar hidup atau kesejahteraan yang layak bagi pribadi dan keluarga.
- 6) Konvenan Internasional Ekonomi, Sosial dan Budaya (*Internasional Covenant Economic, Social and Cultural Rights*) atau Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang telah diratifikasi oleh negara Indonesia ke dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant Economic, Social and Cultural Rights* (Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Di dalam pasal 6 dan 7 dapat ditarik

kesimpulan bahwa negara peserta Konvenan termasuk negara Indonesia menjamin, mengakui dan melindungi hak warganya atas pekerjaan, menikmati kondisi kerja yang adil dan menguntungkan, bayaran atau upah yang adil, kehidupan layak, kondisi kerja yang aman dan sehat serta kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk dipromosikan ke jenjang yang lebih tinggi tanpa didasari pertimbangan apapun kecuali senioritas dan kemampuan.

- 7) Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Agung menyinggung perihal upah atau gaji yang diterima para guru honorer selama mereka mengabdikan yaitu tidak layak atau tidak sebanding dengan pengabdian mereka selama bertahun-tahun untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Padahal menurut pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan bahwa penghasilan yang layak merupakan jumlah penerimaan atau pendapatan pekerja atau buruh dari hasil pekerjaannya sehingga mampu memenuhi kebutuhan hidup pekerja atau buruh dan keluarga secara wajar.

B. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 74/P/HUM/2018

Dalam *Fiqh Siyāsah* pembahasan mengenai hak asasi manusia sangatlah luas baik di dalam Alquran, Hadis, pendapat para ilmuwan fikih dan rumusan hak asasi manusia internasional. Di dalam Alquran terdapat banyak firman

- Tutik, Titik Triwulan. 2017. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Depok: Prenadamedia Group
- Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah. 2003. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah
- Tim Penyusun, "Permasalahan Guru di Indonesia". *UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta*, 13 Mei 2019
- Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam. 2014. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014
- Saputro, Dicky Agus, et al. *Kedudukan dan Perlindungan Hukum Tenaga Honorar Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Sujatmoko, Andrey. 2016. *Hukum Ham dan Hukum Humaniter*. Jakarta: Rajawali Pers
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 74 P/HUM/2018.
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorar Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja).
- Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorar Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil.
- Sukardja, Ahmad. 2014. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat yang Majemuk*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).