

**PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 02/PUU-XVII/2019  
TENTANG HAK ATAS TUNJANGAN SERTIFIKASI BAGI GURU PAUD  
PRESPEKTIF *AL-MASLAHAH AL-MURSALAH***

**Nurul Mun'Imi**

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

[nurulmun11@gmail.com](mailto:nurulmun11@gmail.com)

**Abstrak**

Absennya mekanisme constitutional Question dalam kewenangan pengujian konstitusi di Mahkamah Konstitusi (MK) menyebabkan hak-hak konstitusional warga Negara tidak terlindungi secara menyeluruh, Mahkamah Konstitusi (MK) Pun tidak bisa memberikan keadilan substantive yang berdasarkan ketuhanan yang Maha Esa. Penelitian ini akan berfokus untuk menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 02/PUU-XVII/2019 tentang Hak atas Tunjangan Sertifikasi bagi guru paud dalam Prespektif *al-Maslahah al-Mursalah*. Jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Metode pengolahan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan dianalisis menggunakan metode analisis yuridis. Hasil dan temuan penelitian ini menyimpulkan pertama: pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara dalam putusan N0. 02/PUU-XVII/2019 didasarkan pada : 1) memeriksa permohonan pemohon, bukti-bukti yang diajukan pemohon, keterangan DPR, keterangan ahli dari presiden dan pemohon 2) putusan MK Nomor 45/PUU-XVI/2018 3) putusan MK Nomor 006/PUU-IV/2006 4) putusan MK Nomor 56/PUU-VI/2008.

**Kata Kunci** : Mahkamah Konstitusi; sertifikasi; Masalah mursalah

**Pendahuluan**

Indonesia merupakan negara hukum, dimana hukum menjadi acuan penting dalam terselenggaranya negara. Menurut teori kedaulatan hukum atau *rechts souveriniteit*, yang menjadi kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum.<sup>1</sup> Indonesia merupakan negara hukum konstitusional, kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi.<sup>2</sup> Dalam empat ciri klasik negara hukum eropa continental yang biasa disebut *rechtsstaat*, terdapat elemen pembatasan kekuasaan sebagai salah satu ciri pokok negara hukum.<sup>3</sup>

Negara hukum tidak terlepas dari peran penguasa, kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melakukan tugasnya.<sup>4</sup> Menurut Montesquei,

---

<sup>1</sup> Soehino, Ilmu Negara. (Yogyakarta : Liberty. 2005).hlm.156.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet.II, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm.281.

<sup>3</sup> Sri Soemantri, dkk., *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia:30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, cet.I, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm.281.

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Prenadamedia Group.2016). hlm. 73.

yang mengikuti jalan pikiran John Locke, ia membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan. Indonesia menganut pikiran Montesquei ini, yaitu system negaranya dijalankan oleh Lembaga Tinggi Negara yang berada dalam ranah legislative, eksekutif, yudikatif. Dengan adanya tiga lembaga tinggi Negara ini, tidak ada lembaga yang dominan dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Montesquei mengutamakan fungsi kekuasaan kehakiman (yudisial). Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai satu kesatuan system yang berpuncak pada Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang juga dapat dipahami terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pada mulanya, memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi.

Keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi memang dapat dikatakan relative baru. Pada tahun 1945 ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi belum muncul. Setelah Indonesia memasuki Era Reformasi dan demokrasi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi itu menjadi sangat luas diterima. Sekarang, dalam perubahan ketiga UUD 1945, ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi sudah diadopsikan ke dalam rumusan UUD 1945.<sup>5</sup>

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah judicial review atau uji materi. Hal ini merupakan suatu cara untuk mendapatkan keadilan berkaitan dengan Undang-undang yang merugikan masyarakat atau ketika masyarakat menilai Undang-Undang tersebut tidak adil dan tidak layak untuk diundangkan. Seperti yang dilakukan oleh para pendidik PAUD nonformal dan HIMAPAUDI yang tidak terima pada UU guru dan dosen karena mereka merasa tidak adil dan adanya deskriminasi tentang hak mendapatkan sertifikasi, oleh karena itu mereka melakukan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi.

Latar belakang judicial review berawal pada tanggal 18 desember 2018, ketika salah satu guru PAUD non formal yang merasa adanya diskriminasi antara guru PAUD formal dan guru PAUD nonformal.

Kemunculan isu atau kasus tersebut menimbulkan reaksi para guru paud nonformal untuk megajukan judicial review pasal 1 angka (1) dan 2 ayat (1) UU Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4586) terhadap pasal 27 ayat (2), pasal 28D ayat (1), dan pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 ke Mahkamah Konstitusi. Mereka menggugat pasal (1) dan (2) karena mereka mempunyai alasan, yang dimana alasan mereka yakni pertama, “Undang-Undang Guru dan Dosen menghilangkan pengakuan, jaminan, perlindungan, kepastian dan perlakuan yang sama bagi pendidik PAUD nonformal di hadapan hukum”. kedua, “Undang-Undang Guru dan Dosen menghilangkan jaminan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi pendidik PAUD nonformal”. ketiga, “Undang-Undang Guru dan Dosen memuat ketentuan yang bersifat diskriminatif bagi pendidik PAUD nonformal. Gugatan tersebut diajukan agar mereka (Guru PAUD nonformal) juga diakui sebagai gur, sehingga mereka juga bisa atau berhak untuk mendapatkan sertifikasi sama halnya dengan guru PAUD formal.

Semua guru PAUD baik di TK, RA, KB, TPA memiliki tugas mulia yang sama seperti yang tertuang dalam standar PAUD, Permendikbud No.137/2014 dan kurikulum PAUD Permendikbud 146/2014. Paud fomal dan Non fomal jua sama-sama diakreditasi

---

<sup>5</sup> Aa Rabi “<https://www.radarbanten.co.id/guru-paud-nonformal-tak-dianggap-guru/>”. Akses pada 9 januari 2020.

oleh BAN PAUD. Setiap Anak Usia Dini harus mendapatkan guru yang bermutu dan lembaga yang layak tanpa melihat anak ini sedang dilayani dimana.

Pendidik PAUD yang diakui dan diberi status sebagai guru hanyalah pendidik PAUD pada jalur pendidikan formal saja. Pemohon yang merupakan pendidik PAUD pada jalur non-formal secara yuridis tidak diakui sebagai guru. Padahal ketentuan pasal 28 ayat (2) UU No.20 tahun 2003 tentang sisdiknas telah menegaskan bahwa pendidik PAUD tidak hanya dapat dijalankan melalui jalur pendidikan formal, melainkan juga nonformal. Dengan diakuinya profesi pemohon sebagai bagian dari system pendidikan nasional, maka pemohon jelas memiliki hak-hak konstitusional yang dijamin dalam UUD 1945 diantaranya berhak atas pengakuan, jaminan, dan perlindungan hukum.

Penggunaan istilah guru itu dapat diketahui pada ketentuan-ketentuan berikut, yang pertama yakni Permendikbud Nomor 58 tahun 2009 tentang standar pendidikan anak usia dini pada bagian lampirannya bagian III tentang standar pendidik dan tenaga kependidikan telah menyebut pendidik PAUD sebagai berikut: “ Pendidik PAUD pada jalur pendidikan formal terdiri atas guru dan guru pendamping. Sedangkan pendidik PAUD pada jalur pendidikan nonformal terdiri atas guru, guru pendamping dan pengasuh. Yang kedua, Pasal 24 ayat (2) permendikbud Nomor 137 tahun 2014 tentang standar Nasional Pendidikan Anak Usia Dini telah menggunakan sebutan “guru” bagi pendidik PAUD, sebagaimana dinyatakan “Pendidik anak usia dini terdiri atas guru paud, guru pendamping dan guru pendamping muda”. Yang ketiga, Pasal 29 ayat (1) peraturan pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang standar nasional pendidikan telah menggunakan istilah guru untuk menyebut pendidik PAUD sebagai berikut:

“ pendidik pada pendidikan anak usia dini memiliki : (1) kualifikasi akademik pendidikan minimal diploma empat (D-IV) atau sarjana (S1), (2) Latar belakang pendidikan tinggi dibidang pendidikan anak usia dini, kependidikan lain, atau psikologi, dan (3) sertifikat profesi guru untuk PAUD”.

Undang-undang Nomor 20 tahun 2003, pasal 40 ayat 1, menyatakan bahwa guru (pendidik) dan tenaga kependidikan berhak memperoleh Penghasilan dan jaminan kesejahteraan social yang pantas dan memadai, Penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja, Perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas dan hak atas hasil kekayaan intelektual dan, kesempatan untuk menggunakan sarana, prasarana dan fasilitas pendidikan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.

Namun dalam hal ini Mahkamah Konstitusi menolak semua uji materiil atau judicial review yang di ajukan oleh masyarakat. Mahkamah konstitusi memutuskan bahwa perkara Nomor 02 / PUU-XVII/2019, yang diajukan oleh Annisa Rosadi, yang dimana ia berstatus sebagai pendidik pada PAUD Al-Ihsan yang beralamat di Jln. H.Murtadlo VI, RT.012/RW.05, Kelurahan Paseban, Kecamatan Senen, Jakarta Pusat. Dia memberikan kuasanya kepada yang bernama prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra S.H., M.SC., Zulkarnaen Yunus, S.H., Agus Dwiwarsono, S.H., Gugum Ridho Putra, S.H., Adria Indra Cahyadi, S.H.,M.H, Eddi Mulyono, S.H., Deni Aulia Ahmad, S.H., M.Iqbal Sumarlan Putra, S.H.,M.H., Khoirul Fadli, S.H.,M.H., Elfano Eneilmy, S.H., M.H., Yusmarini, S.H., Muhammad Dzul Ikram, S.H.,M.H., semuanya merupakan advokat dan konsultan hukum yang tergabung dalam IHZA&IHZA Law firm dan kesemuanya itu disebut sebagai pemohon. Mereka akan mengajukan perihal Undang-Undang NO.14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen pasal 1 angka (1) dan pasal 2 ayat (1). Karena dalam ketentuan Undang-Undang tersebut tidak mengakui dan memberikan status kepada profesi pemohon sebagai guru.

Putusan penolakan judicial review kembali menjadi polemic, banyak tuduhan yang dituduhkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) atas putusan MK terkait dengan hak konstusionalitas sertifikasi terhadap Guru PAUD Non-Formal yang dianggap adanya diskriminasi antara Guru PAUD Formal dan Guru PAUD Non-Formal. Mahkamah Konstitusi kembali menggelar sidang judicial review dalam rangka perjuangan menghapuskan ketidaksetaraan bagi guru pendidikan anak usia dini (PAUD) non-formal.<sup>6</sup>

Ahli hukum tata Negara, Yusril Ihza Mahendra yang merupakan kuasa hukum dari pemohon menilai, aturan tersebut telah mendiskriminasi pengajar PAUD nonformal karena dianggap bukan seorang guru. Akibatnya guru PAUD nonformal tidak bisa diangkat menjadi pegawai, digaji resmi, diberi tunjangan, dan disertifikasi sebagai guru.<sup>7</sup> Pemerintah memang membedakan antara sekolah PAUD formal dengan sekolah PAUD nonformal. Tapi apakah hak seorang guru PAUD formal dan guru PAUD nonformal harus dibedakan. Ahli hukum tata Negara, Yusril menilai bahwa guru PAUD nonformal mengajarkan hal yang sama dengan guru di pendidikan formal. Yusril juga mengatakan “Tidak boleh ada kesempatan yang tidak sama dalam mencapai taraf penghidupan yang layak dan tidak boleh ada diskriminasi perlakuan pada orang yang memiliki tugas dan kewajiban yang sama.

Ketua Himpaudi, Netti Herawati yang juga ikut dalam judicial review berharap agar tidak ada lagi ada diskriminasi terhadap guru paud. Ketua Himpaudi mengatakan apakah seorang guru di jalur nonformal dan formal harus dibedakan padahal yang ingin dicapai adalah kepentingan dan tumbuh kembang terbaik untuk anak. Himpaudi juga menghimbau kepada pemerintah bahwa ketika menginginkan Negara yang luar biasa dimasa depan, maka pendidikan anak usia dini jadi fondasi. Karena bila pondasi tersebut kuat maka bangsa ini menjadi kuat.

Ratusan ribu Guru PAUD nonformal yang bergabung dibawah HIMPAUDI menjalankan tugas Negara mencerdaskan kehidupan bangsa. Mereka mengajar di lembaga PAUD yang jelas, berizin memenuhi standar Nasional Pendidikan dengan kurikulum yang jelas seperti PAUD Formal. Keberadaan PAUD nonformal sama-sama diakui Negara seperti PAUD Formal (UU Sisdiknas) Namun pendidiknya Tidak diakui sebagai Guru (pasal 1 (1) dan pasal 2 (2) Undang-undang No.14 tahun 2005 tentang guru dan dosen). Akibatnya, hak mereka mendapatkan perlindungan dan penghargaan dalam menjalankan profesi, kesejahteraan yang sesuai dengan profesinya dan kesempatan untuk mendapatkan peningkatan profesionalitas berkelanjutan tidak mereka peroleh .

Sejak April 2015, HIMPAUDI telah memperjuangkan kesetaraan ini dengan mendatangi DPR RI dan KEMDIKBUD, meminta audiensi ke presiden Jokowi. Bahkan sudah sangat banyak surat yang telah dilayangkan guru PAUD langsung ke presiden.

Wakil ketua DPRD Banten ini menegaskan, dari segi kompetensi baik Guru PAUD formal dan nonformal adalah setara. Kedua jenis guru sama-sama mengikuti diklat berjenjang untuk meningkatkan kompetensi, tetapi guru nonformal tidak diberi tunjangan sertifikasi. “hanya guru PAUD formal yang mendapat tunjangan profesi dan

---

<sup>6</sup> <https://republika.co.id/berita/nasional/hukum/19/03/14/poc92428-yusril-bela-guru-paud-nonformal-di-mk>.

<sup>7</sup> CNN Indonesia, “<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190314161718-12-377311/yusril-gugat-uu-ke-mk-agar-pengajar-paud-setara-guru-formal>”. Di akses pada tanggal 21 Januari 2020.

tunjangan sertifikasi. Sementara guru PAUD nonformal hanya tunjangan profesi”, ungkapnya.

Ketua umum Himpaudi Netti Herawati menegaskan, revisi UU Guru dan Dosen merupakan perjuangan guru pendidikan anak usia dini dari lembaga nonformal untuk meminta kesetaraan hak terkait berbagai tunjangan serta kesempatan pengembangan kompetensi dari pemerintah. “makanya kami meminta MK meninjau ulang UU Guru dan Dosen. Netti menegaskan, Himpaudi memohon pada MK agar aturan mengenai pemberian tunjangan sertifikasi dan pelatihan di UU Guru dan Dosen meliputi guru PAUD nonformal. Jangan ada diskriminasi hanya karena perbedaan tempat mengajar.<sup>8</sup>

Dalam islam, menetapkan suatu putusan harus berdasarkan pada aturan syari’ yang terdapat dalam al-qur’an, Hadis, ataupun qiyas, kalau tidak ada dalil khusus yang melarang hal tersebut, yang penting sesuai dengan tujuan syai’. Maka bagi pembuat suatu putusan harus mendasarkan pada kemaslahatan yang tidak diatur di dalam al-qur’an, as-sunnah maupun ijmak, kemaslahatan ini dikenal dengan istilah al-maslahah al-mursalah (kemaslahatan semata-mata).<sup>9</sup>

Berdasarkan literatur ataupun penelitian akademis yang penulis baca. Belum ada yang meneliti tentang analisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-VII/2019 tentang hak atas tunjangan sertifikasi bagi guru paudi khususnya jika di analisis dengan teori al-maslahah al-mursalah. Sehingga latar belakang atau alasan mengeluarkan putusan tentang konstusionalitas terhadap Mahkamah Konstitusi menarik untuk diteliti lebih lanjut.

Pada penelitian yang telah dilakukan oleh joko subagyo. Bagaimana realisasi perlindungan hukum atas kesejahteraan guru.<sup>10</sup> sedangkan dalam penelitian ini akan menggali tmengenai Hak Atas Tunjangan Sertifikasi Bagi Guru paud Prespektif *Al-maslahah al-mursalah*. tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 02/ PUU-XVII/2019. Dimana penulis ingin meneliti tentan bagaimana dasar pokok pertimbangan hukum hakim MK atas putusan nya yang membedakan hak seorang guru untuk mendapatkan sertifikasi antara guru paud non formal dengan guru paud formal. dan untuk mengetahui pandangan Bagaimana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XVII/2019 dalam prespektif *al-maslahah al-mursalah*.

## Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis normative, maka dapat digunakan lebih dari satu pendekatan<sup>11</sup>. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan (statue approach) dan pendekatan konsep (conceptual approach). Yang mana penelitian yang mengambil dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/

---

<sup>8</sup> <http://anggunpaud.kemdikbud.go.id/index.php/berita/index/20170327075957/ketua-umum-pp-himpaudi-prof-dr-netti-herawati>.

<sup>9</sup> Nashih Nasrulah <https://republika.co.id/berita/pogkiq430/nasional/hukum/19/03/14/pod1oc320-aturan-guru-paud-nonformal-yang-digugat-di-mk>. Di akses pada tanggal 7 Februari 2020.

<sup>10</sup> Subagyo, Joko. *Perlindungan Hukum Kesejahteraan Guru: Studi Kasus di Wilayah Kota Surakarta*. Skripsi. Surakarta. Fakultas hukum. 2006.

<sup>11</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 47.

PUU-VII/2019, buku –buku, jurnal, majalah, naskah, dokumen dan lain sebagainya, yang ditinjau dari prespektif Al-maslahah al-mursalah.

Penelitian ini menggunakan 2 pendekatan yakni, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yakni: (1) bahan hukum primer yang terdiri dari UUD 1945, UU system pendidikan nasional, UU Guru, putusan mahkamah konstitusi dan buku al-maslahah al-mursalah. (2) bahan hukum sekunder yang meliputi buku-buku, thesis, jurnal, dan dokumen-dokumen yang mengulas tentang putusan mahkamah konstitusi nomor 02/puu-vii/2019. (3) bahan hukum tersier yang terdiri dari, kamus besar bahasa Indonesia, kamus hukum dan kamus inggris.

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan, yakni dengan cara penelusuran terhadap buku-buku, jurnal, thesis, dan dokumen-dokumen tentang putusan MK dan al-maslahah al-mursalah. Metode analisis yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode analisis yuridis kualitatif.<sup>12</sup> Penggunaan metode analisis yuridis kualitatif dalam penelitian ini yakni berupa interpretasi mendalam tentang bahan-bahan hukum sebagaimana lazimnya penelitian hukum normative dalam penelitian ini. Hasil analisis tersebut akan dihubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasilkan suatu penilaian obyektif guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **Dasar Pokok Pertimbangan Hakim MK dalam Putusan Nomor 2/PUU-XVII/2019**

dasar pertimbangan Mahkamah dalam memutus perkara pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-VII/2019. adapun uraian nya sebagai berikut:

pertimbangan pertama, Menimbang bahwa mahkamah telah memeriksa secara seksama permohonan pemohon, bukti-bukti yang diajukan pemohon, keterangan DPR, keterangan presiden, keterangan ahli dan saksi pemohon serta ahli presiden, kesimpulan pemohon dan presiden.<sup>13</sup>

Pertimbangan kedua, Menimbang bahwa setelah memeriksa secara seksama permohonan pemohon, memeriksa bukti-bukti yang diajukan sebagaimana diuraikan pada paragraph [3.8], serta mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana paragraph [3.9], pokok permasalahan konstitusional yang dimohonkan oleh pemohon adalah apakah pasal 1 angka 1 dan pasal 2 ayat (2) UU Guru dan Dosen bertentangan dengan UUD 1945. Namun sebelum mempertimbangkan pokok permasalahan konstitusional tersebut mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan perihal tanggung jawab Negara dalam penyelenggaraan pendidikan sebagaimana sebelumnya telah pernah dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-XVI/2018, bertanggal 14 februari 2019, yang antara lain menyatakan sebagai berikut: Menimbang bahwa setelah mendengar keterangan pemohon, membaca secara seksama permohonan beserta bukti-bukti yang diajukan sebagaimana dimaksud pada paragraph [3.8], mendengar keterangan presiden beserta keterangan tertulis yang disampaikan kepada Mahkamah dan keterangan ahli yang diajukan sebagaimana dimaksud pada paragraph [3.9], sebelum mempertimbangkan pokok permohonan lebih jauh, terlebih dahulu mahkamah menegaskan bahwa pendidikan adalah bagian dari upaya mencerdaskan kehidupan bangsa. Sementara itu, mencerdaskan kehidupan bangsa adalah bagian dari tujuan

---

<sup>12</sup> Abdul kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian hukum*, (Bandung:PT. Citra Aditya Bakti, 2004), 127.

<sup>13</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No.02/PUU-VII/2019

bernegara sebagaimana secara tegas diamanatkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, menyelenggarakan pendidikan bagi setiap warga Negara adalah kewajiban konstitusional Negara itu benar-benar terwujud, UUD 1945 lebih jauh menegaskan bahwa mendapatkan pendidikan adalah hak setiap warga negara, sebagaimana diatur dalam pasal 31 ayat (1) UUD 1945. Ketentuan ini sekaligus merupakan penegasan lebih lanjut daro pengakuan akan hak atas pendidikan sebagai bagian dari hak asasi manusia demi peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan manusia sebagaimana diatur dalam pasal dalam pasal 28C ayat (1) UUD 1945. Demikian penting dan mendasarnya pendidikan dalam upaya mewujudkan cita-cita mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut sehingga UUD 1945 mewajibkan setiap warga Negara untuk mengikuti pendidikan dasar dan Negara (c.q.pemerintah) diwajibkan membiayai pendidikan dasar sebagaimana dinyatakan dalam pasal 31 ayat (2) UUD 1945. Dengan mewajibkan setiap warga Negara untuk setidaknya mengikuti pendidikan dasar maka, menurut penalaran yang wajar, tidak ada warga Negara yang tidak terpenuhi haknya atas pendidikan, minimal pendidikan dasar. Guna mencapai maksud tersebut dapat dimengerti ketika UUD 1945 mengamanatkan Negara untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari APBN serta dari APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan, sebagaimana ditegaskan dalam pasla 31 ayat (4) UUD 1945;

Bahwa pendidikan, sebagaimana dijelaskan dalam pasal angka 1 UU Sisdiknas, adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajardan proses pembelajaran agar peserta secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara. Karena merupakan upaya sadar dan terencana maka pendidikan tidak mungkin terwujud tanpa penyelenggaran yang jelas dalam suatu system. Oleh karena itulah, konstitusi mengamanatkan kepada pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan satu system pendidikan nasional yang diatur dengan undnag-undang. Dengan penalaran demikian maka telah nyata bahwa UU Sisdiknas adalah pengejawantahan dari amanat UUD 1945.

Dan bahwa sebagai satu system, UU Sisdiknas mengatur seacra komprehensif konsep-konsep dan pengertian-pengertian mendasar yang berkenaan atau bersangkut paut dengan pendidikan; dasar, fungsi, dan tujuan pendidikan; hak dan kewajiban warga Negara, orang tua, masyarakat, dan pemerintah; peserta didik, jalur, jenjang dan jenis pendidikan; bahasa pengantar; wajib belajar; kurikulum, pendidik dan tenaga kependidikan; sarana dan prasarana pendidikan; pendanaan pendidikan; pengelolaan pendidikan; peran serta masyarakat dalam pendidikan; evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi; pendirian satuan pendidikan; penyelenggaran pendidikan oleh lembaga Negara lain; pengawasan; bahkan termasuk ancaman sanksi pidana. Dengan pengaturan yang komprehensif demikian maka amanat UUD 1945 telah dilaksanakan sehingga tujuan mewujudkan mencerdaskan kehidupan bangsa, prima facie, dapat dirai dan tidak ada hak konstitusional warga Negara atas pendidikan yang tidak terpenuhi, setidaknya untuk pendidikan dasar;

Pertimbangan ketiga, Menimbang bahwa selanjutnya Mahkamah juga memandang perlu untuk menegaskan bahwa mengusahakan dan menyelenggarakan satu system pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan amanat konstitusi yang diberikan kepada Negara sebagaimana tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 yang kemudian dikonkritkan dalam pasal 31 ayat (2)

UU 1945. System pendidikan nasional merupakan keseluruhan komponen pendidikan yang saing terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional dan untuk memberikan dasar hukum yang kuat maka diperlukan peraturan pengundang-undangan yang dibentuk untuk memberikan aturan lebih lanjut mengenai bagaimana system pendidikan nasional dan penyelenggarannya.

Seiring perkembangan zaman, munculnya pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) sebagai salah satu pendidikan sebelum jenjang pendidikan dasar kemudian diakui dan diberikan ruang pengaturannya dalam pasal 28 UU Sisdiknas. PAUD merupakan suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut [vide pasal 1 angka 14 UU Sisdiknas]. Penyelenggaraan PAUD sebagaimana pasal 28 ayat (2) UU Sisdiknas dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal dan/atau informal. Keberadaan PAUD nonformal maupun PAUD informal sebetulnya merupakan perwujudan adanya peran masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan nasional. Lebih lanjut sebagaimana keterangan pemerintah penyebutan PAUD formal, PAUD nonformal, dan PAUD Informal bukanlah dimaksudkan untuk menafikkan keberadaan salah satu jalur PAUD. Pasal 28 ayat (2) UU Sisdiknas tersebut justru ingin menyatakan bahwa PAUD nonformal dan PAUD Informal merupakan bentuk pendidikan yang sifatnya melengkapi keberadaan PAUD formal. Sebagaimana dinyatakan sebelumnya dalam Bab IV Hak dan Kewajiban Warga Negara, orang tua, masyarakat, dan pemerintah UU Sisdiknas, bahwa setiap warga Negara berhak untuk berperan serta dalam keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan nonformal dan informal merupakan salah satu bentuk pengakuan peran serta masyarakat tersebut.

Penyelenggaraan PAUD nonformal serta informal dapat diselenggarakan dengan menyesuaikan kebutuhan dalam masyarakat tersebut, salah satu contoh adalah kurikulum yang digunakan tidak hanya menggunakan kurikulum standar pemerintah tetapi juga dapat diselenggarakan dengan menambahkan kurikulum lain sepanjang tidak bertentangan dengan pancasila dan UUD 1945. Hal demikian tidak dapat dilakukan oleh PAUD formal tentunya dimana kurikulum yang digunakan adalah kurikulum yang ditetapkan oleh pemerintah, selian itu PAUD formal wajib memenuhi standar mutu penyelenggaraan pendidik termasuk standar pendidiknya. Sehingga jika apa yang dimohonkan pemohon agar PAUD Pada jalur pendidikan nonformal disamakan dengan PAUD jalur pendidikan formal justru akan menutup ruang peran serta masyarakat bahkan menutup kebebasan masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan yang sesuai dengan kebutuhannya.

Pendidik yang dimaksudkan oleh UU Sisdiknas 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 dan seluruh hal-hal terkait dengan pendidik secara umum tunduk pada UU Sisdiknas juga memberlakukan UU Guru dan Dosen yang kemudian ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaannya untuk memberikan pengaturan tidak hanya mengenai hak-hak guru dan dosen tetapi juga standar atau kualifikasi dan kewajiban yang harus dipenuhi sebagai seorang guru dan dosen. Konsekuensi logis dengan diakuinya pendidik sebagai guru maka tentu saja tidak hanya melekat hak-hak nya saja saja tetapi juga kewajibannya. Secara formal UU Guru dan Dosen merupakan undang-undang yang memang mengatur bagi pendidik

khususnya guru dan dosen, sedangkan bagi pendidik diluar guru dan dosen maka pengaturannya tiap tunduk kepada UU a quo tetapi tunduk pada undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Pertimbangan keempat, Menimbang bahwa terkait dengan dalil pemohon yang menyatakan pasal 1 angka 1 dan pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen tidak memberikan kepastian hukum kepada profesinya sebagai pendidik PAUD nonformal, menurut mahkamah, ketentuan pasal 1 angka 1 dan pasla 2 ayat (1) UU guru dan Dosen merupakan pasal yang diatur dalam ketentuan umum. Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (UU 12/ 2011) bahwa ketentuan umum berisi tentang batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan, dan hal-hal lain yang bersifat umum dan berlaku bagi pengaturan di dalam pasal-pasal berikutnya, antara lain, ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab (vide Lampitan I C.1. angka 98 UU 12/2011). Ketentuan umum yang dimaksudkan dalam suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda (vide lampiran I C.1. angka 107 UU 12/2011). Dengan demikian pasal 1 angka 1 dan pasal 2 ayat (1) UU guru dan Dosen yang dimohonkan oleh pemohon bukanlah norma yang bersifat mengatur tetapi justru memberikan batasan arah pengaturan dan siapa yang diatur dalam UU Guru dan Dosen yang dimohonkan oleh pemohon bukanlah norma yang bersifat mengatur tetapi justru memberikan batasan arah pengaturan dan siapa yang diatur dalam UU guru dan Dosen, dengan maksud untuk menghindari makna ganda (ambiguity) atau ketidakjelasan (vagueness) dalam pengaturan di dalam pasal-pasal selanjutnya, sehingga pasal a quo justru memberikan kepastian hukum. hal berkait dengan pasal ketentuan umum undang-undang, juga telah dipertimbangkan Mahkamah dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006, bertanggal 7 desember 2006, yang menyatakan antara lain:

“pasal 1 angka 9 tersebut hanya merupakan pengertian atau definisi yang termuat dalam ketentuan umum, dan bukan merupakan norma yang bersifat mengatur dan berkait engan pasal-pasal yang lain, sehingga permohonan pemohon berkenaan dengan ketentuan tersebut dikesampingkan”.

Kemudian dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008, bertanggal 17 februari 2009, menyatakan antara lain:

“ketentuan umum yang dimaksud dalam suatu peaturan perundang-undangan dimaksudkan agar batas pengertian atau definisi, singkatan atau atau akronim yang berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah memang harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda”.

Pertimbangan ke lima, Menimbang bahwa pemohon mendaililkan tidak dimasukkannya pendidik PAUD jalur nonformal dalam pasal 1 angka 1 dan pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen bertentangan dengan UUD 1945 khususnya pasal 27 ayat (2), pasal 28C ayat(2), pasal 28D ayat (1) dan pasal 28I ayat (2) UUD 1945 karena menyebabkan pemohon tidak mendapatkan jaminan atas pekerjaan dan penghidupan yng layak, tidak dapat mengembangkan diri demi memenuhi kehidupan serta menyebabkan pemohon diperlakukan diskriminatif.

Terhadap dalil pemohon tersebut, menurut mahkamah, sebagaimana telah diuraikan dalam pertimbangan pada paragraph [3.11] bahwa norma a quo merupakan

ketentuan umum yang memberikan batasan pengaturan terhadap siapa yang diaturinya maka dengan tidak dimasukkannya pendidik PAUD jalur pendidikan nonformal dalam Undang-Undang a quo tidak mengakibatkan warga Negara yang berprofesi serupa dengan pemohon kehilangan hak pekerjaannya meski keberadaannya tidak termasuk dalam definisi yang disebutkan dalam norma a quo tetapi tetap diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Selain itu, pemohon pun tidak melanggar haknya untuk mengembangkan diri demi terpenuhinya kebutuhan hidup sebab ketiadaan pendidik PAUD jalur nonformal dalam norma a quo tidak menghalangi hak pemohon untuk mendapatkan pelatihan maupun kesempatan untuk meningkatkan kemampuannya baik secara praktik maupun akademisnya. Dengan demikian pasal 1 angka 1 dan pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen tidak menghalangi pemohon untuk mendapatkan jaminan atas pekerjaan penghidupan yang layak, serta mengembangkan diri demi memenuhi kebutuhan hidup.

Lebih lanjut terkait dengan dalil pemohon perihal adanya perlakuan diskriminatif akibat berlakunya pasal 1 angka 1 dan pasal 2 ayat (1) UU Guru dan Dosen, mahkamah mempertimbangkan apakah benar terdapat persoalan diskriminasi. Berkenaan dengan pengertian diskriminasi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 028-029/PUU-IV/2006, bertanggal 12 April 2007, telah ditegaskan antara lain:

- a. mahkamah berpendapat bahwa untuk melihat apakah ketentuan pasal 35 huruf a UU PPTKI bersifat diskriminatif atau bukan, terlebih dahulu harus diketahui apakah yang dimaksud dengan pengertian diskriminatif dalam ruang lingkup hukum hak asasi manusia (human rights law). pasal 1 ayat (3) UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia berbunyi, “Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung atau tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status social, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar ekonomi, hukum, social, budaya dan aspek kehidupan lainnya”. Ketentuan mengenai larangan diskriminasi diatas juga diatur dalam International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) yang telah diratifikasi oleh indonesia dengan undang-undang nomor 12 tahun 2005 (LN RI Tahun 2005 Nomor 119, TLN RI Nomor 4558). Article 2 ICCPR berbunyi, “Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present covenant, without distinction of any kind, such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status”.
- b. Menimbang dengan demikian, diskriminasi harus diartikan sebagai setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama (religion), ras (race), warna (color), jenis kelamin (sex), bahasa (language), kesatuan politik (political opinion)...

Dengan merujuk pertimbangan Mahkamah diatas telah jelas bahwa pembedaan perlakuan antara pendidik jalur formal dan jalur nonformal tidaklah merupakan persoalan diskriminasi. Sebab tidak setiap perbedaan perlakuan adalah serta-merta berarti diskriminasi. Jalur pendidikan formal dan jalur pendidikan nonformal serta jalur pendidikan informal merupakan jalur-jalur pendidikan yang memiliki karakteristik yang

berbeda sehingga terhadap sesuatu yang berbeda tentunya sudah tepat jika dilakukan pengaturan secara berbeda pula. Justru akan menjadi tidak tepat dan sekaligus tidak adil jika terhadap sesuatu yang memang berbeda diperlakukan sama. Sehingga perbedaan pengaturan terkait dengan pendidik PAUD jalur formal dan pendidik PAUD jalur nonformal bukanlah ketentuan yang bersifat diskriminatif.

### **Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 2/PUU-VII/2019 *prespektif Al-Maslahah Al-Mursalah*.**

Menurut para ulama ushul, sebagian ulama menggunakan istilah *al-maslahah al-mursalah* itu dengan kata *al-munasib al-mursal*. Ada pula yang menggunakan *al-istishlah* dan ada pula yang menggunakan *al-istidlal al-mursal*.<sup>14</sup> Istilah-istilah tersebut walaupun tampak sama memiliki satu tujuan, masing-masing mempunyai tinjauan yang berbeda-beda. Setiap hukum yang didirikan atas dasar masalah dapat ditinjau dari tiga segi yaitu:

Pertama, Melihat masalah yang terdapat pada kasus yang dipersoalkan.

Misalnya pembuatan akta nikah sebagai pelengkap administrative akad nikah masa sekarang. Akte nikah tersebut memiliki kemaslahatan. Akan tetapi, kemaslahatan tersebut tidak didasarkan pada dalil yang menunjukkan pentingnya pembuatan akte nikah tersebut. Kemaslahatan ditinjau dari sisi ini disebut *al-maslahah al-mursalah* (masalah yang terlepas dari dalil khusus), tetapi sejalan dengan petunjuk-petunjuk umum syari'at Islam.

Kedua, Melihat yang sesuai dengan tujuan syara' (*al-washf al-munasib*) yang mengharuskan adanya suatu ketentuan hukum agar tercipta suatu kemaslahatan.

Misalnya surat akte nikah tersebut mengandung sifat yang sesuai dengan tujuan syara' antara lain untuk menjaga status keturunan. Akan tetapi sifat kesesuaian ini tidak ditunjukkan oleh dalil khusus. Oleh karena itu, dari sisi ini ia disebut *al-munasib al-mursal* (kesesuaian dengan tujuan syara' yang terlepas dari dalil syara' yang khusus).

ketiga, Melihat proses penetapan hukum terhadap suatu masalah yang ditunjukkan oleh dalil khusus. Dalam hal ini adalah penetapan suatu kasus bahwa hal itu diakui sah oleh salah satu bagian tujuan syara'. Proses seperti ini disebut *istishlah* (menggali dan menetapkan suatu masalah).<sup>15</sup>

Apabila hukum itu ditinjau dari segi yang pertama, maka dipakai istilah *al-maslahah al-mursalah*. Istilah ini yang paling terkenal. Bila ditinjau dari segi yang kedua, dipakai istilah *al-munasib al-mursal*. Istilah tersebut digunakan oleh Ibnu Hajib dan Baidawi. Untuk segi yang ketiga dipakai istilah *al-istishlah*, yang dipakai Al-Ghazali dalam kitab *Al-Mustasyfa*, atau dipakai istilah *al-isti'dal al-mursal*, seperti yang dipakai Al-Syatibi dalam kitab *Al-Muwafaqat*.<sup>16</sup>

Walaupun para ulama berbeda-beda dalam memandang *al-maslahah al-mursalah*, hakikatnya adalah satu, yaitu setiap manfaat yang didalamnya terdapat tujuan syara' secara umum. Namun tidak terdapat dalil yang secara khusus menerima atau menolaknya. Dibawah ini akan dibahas beberapa pandangan para ulama tentang hakikat dan pengertian *al-maslahah al-mursalah*.

---

<sup>14</sup> Rahmat Syafe'I, *Ilmu Ushul Fiqh*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015). Hlm.117.

<sup>15</sup> Imron Rosyadi, *Pemikiran Asy-Syatibi tentang Masalah al-mursalah*, (Surakarta: Universitas Muhammadiyah), hlm.83

<sup>16</sup> Al-Ghazali, *Al-Mustasyfa Fi'Ilm Al-Ushul*. terj. Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014), hlm. 382.

Menurut Abu Nur Zuhair, *al-maslahah al-mursalah* adalah suatu sifat yang sesuai dengan maksud-maksud pembuat hukum (Allah) secara umum, tetapi tidak ada dasar yang secara khusus menjadi bukti diakui atau tidaknya. Al-ghazali menyatakan setiap masalah yang kembali pada pemeliharaan maksud syara' yang diketahui dari Al-qur'an, as-sunnah dan ijma', tetapi tidak dipandang dari ketiga dasar tersebut secara khusus dan tidak juga melalui metode qiyas, maka dipakai *al-maslahah al-mursalah*. Jika memakai qiyas, harus ada dalil asal (*maqis alaih*). Cara mengetahui masalah yang sesuai dengan tujuan itu adalah beberapa dalil yang tidak terbatas, baik dari al-qur'an, sunnah, qarinah-qarinah maupun dari isyarat-isyarat, oleh sebab itu, cara penggalian masalah seperti itu disebut *al-maslahah al-mursalah*. Artinya, terlepas dari beberapa dalil secara khusus, tetapi termasuk pada petunjuk umum dari beberapa dalil syara'.

Dari pernyataan Al-Ghazali tersebut dapat disimpulkan bahwa *al-maslahah al-mursalah (Ishtishlah)* menurut pandangannya adalah suatu metode istidlal (mencari dalil) dari nash syara' yang tidak merupakan dalil tambahan terhadap nash syara', tetapi ia tidak keluar dari nash syara'. Menurut pandangannya, ia merupakan hujjah qath'iyat selama mengandung arti pemeliharaan maksud syara', walaupun dalam penerapannya zhanni.

Lebih jauh lagi Al-Ghazali menegaskan apabila kita menafsirkan masalah dengan pemeliharaan maksud syara' maka tidak ada jalan bagi kita untuk berselisih dalam mengikutinya, bahkan wajib meyakini masalah seperti itu adalah hujjah agama. Sekiranya dikatakan ada perbedaan pendapat dalam hal itu, perbedaan tersebut hanya merupakan pertentangan antara satu masalah dengan masalah lainnya atau pertentangan tujuan syara' dengan yang lainnya. Dalam hal ini, kita wajib men-tarjih yang lebih kuat.

Al-Syatibi, salah seorang ulama madzhab maliki mengatakan bahwa *al-maslahah al-mursalah* adalah setiap prinsip syara' yang tidak disertai bukti nash khusus, namun sesuai dengan tindakan syara'.<sup>17</sup> Maka prinsip tersebut adalah sah sebagai dasar hukum dan dapat dijadikan rujukan sepanjang ia telah menjadi prinsip dan digunakan syara' yang qath'i. dari pengertian yang dikemukakan Al-syatibi tersebut bisa diambil kesimpulan bahwa:

*Al-maslahah al-mursalah* menurut Asu-syatibi adalah suatu masalah yang tidak ada nash tertentu, tetapi sesuai dengan tindakan syara'. Kesesuaian masalah dengan syara' tidak diketahui dari satu dalil dan nash secara keseluruhan yang menghasilkan hukum qath'i. walaupun secara bagian-bagiannya tidak menunjukkan qath'i.

Setelah dikemukakan beberapa pengertian *al-maslahah al-mursalah* menurut beberapa ulama ushul, dapat ditarik kesimpulan bahwasannya hakikat *al-maslahah al-mursalah* dalam syariat islam adalah setiap manfaat yang tidak didasarkan pada nash khusus yang menunjukkan mu'tabar (diakui) atau tidaknya manfa'at itu.

Adapun *al-maslahah al-mursalah* menurut imam malik sebagaimana hasil analisis al-syatibi adalah suatu masalah yang sesuai dengan tujuan, prinsip, syara', yang berfungsi untuk menghilangkan kesempitan, baik yang bersifat *dharuriyyat* (primer) maupun *hajiyyat* (sekunder). Penjelasan definisi-definisi di atas, juga

---

<sup>17</sup> Muksin Jamil, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), hlm.24.

menunjukkan bahwa tidak semua yang mengandung masalah mursalah, jika tidak termasuk pada maqashid syari'ah.<sup>18</sup>

Kita juga tidak bisa mengatakan bahwasanya *al-maslahah al-mursalah* adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh seorang imam dalam kekuasaannya, seperti keputusan seorang imam untuk memerdekakan hamba sahaya, membunuhnya, dan membebaniya tebusan dengan harta. Kebijakan-kebijakan tersebut telah tercantum dalam nash al-qur'an dan nash as-sunnah.

Tidak juga dikatakan *al-maslahah al-mursalah* bila ada dua kemaslahatan yang saling bertentangan dan masing-masing mempunyai penguat atau pembatal. Hal tersebut tidak masuk akal dalam kategori jauh dari penguat dan pembatal.

Selain itu, juga tidak termasuk *al-maslahah al-mursalah* segala kemaslahatan yang bertentangan dengan nash atau qiyas yang shahih, baik bertentangannya secara umum maupun muthlaq. Karena semua pertentangan terhadap keduanya terdapat penguat untuk membatalkannya, maka tidak sah untuk dikatakan mursal.

Namun demikian, *al-maslahah al-mursalah* itu jangan dipahami tidak memiliki dalil untuk dijadikan sandarannya atau jauh dari dalil-dalil pembatalnya. Tapi harus dipahami bahwa *al-maslahah al-mursalah* berdasarkan pada dalil yang terdapat pada syara', namun tidak dikhususkan terhadap *al-maslahah al-mursalah* ini. Bisa dikatakan melalui metode yang jauh, seperti penjagaan terhadap roh, akal dan keturunan.

Masalah dalam pengertian syar'i adalah meraih manfaat dan menolak kemadharatan dalam rangka memelihara tujuan syara'.<sup>19</sup> Tujuan syara' yang harus dipelihara itu ada 5 syariat dalam kehidupan yaitu: memelihara agama, akal, jiwa, keturunan dan harta. Upaya meraih suatu kemanfaatan dan menolak pada kemudaratan yang berkaitan dengan kelima aspek tujuan syara' disebut juga masalah. Karena tujuan syara' dalam menetapkan suatu hukum adalah untuk mewujudkan kemaslahatan dunia dan menolak terjadinya mafsadah (kerusakan) bagi manusia untuk kemaslahatan di dunia maupun di akhirat.

Dengan demikian, ditolaknya permohonan judicial review pasal 1 angka (1) dan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-VII/2019 telah mengacu pada aspek syariat suatu masalah. Yang diantaranya pertama, Memelihara Agama: Kebijakan mahkamah dalam menolak putusannya yaitu untuk menghindari adanya tuduhan telah adanya diskriminasi dalam hal-hal pemenuhan hak-hak konstitusional. kedua, Memelihara Jiwa : Untuk memberikan hak kepada anak-anak supaya mendapatkan pendidikan yang lebih baik, lebih lengkap fasilitas peralatan disekolah. Sehingga jiwa anak tersebut bahagia karena dia merasa mendapatkan pengetahuan yang lebih. Disekolah formal lebih diutamakan Untuk menghilangkan ketertinggalan dalam dunia pendidikan notabennya sekolah tersebut lebih maju, dan berkembang. Ketiga, Memelihara Akal: Keberadaan PAUD nonformal merupakan perwujudan adanya peran masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan nasional. Dengan ini maka masyarakat bisa menuangkan ide-ide dan keterampilannya dalam mengelola PAUD nonformal agar bisa lebih berkembang dan maju. Keempat, Memelihara Harta: Bila pendidikan Non-Formal menuntut hal yang sama dari sisi pendidik dengan pendidikan formal, maka hal ini tentu berdampak pada aspek anggaran Negara. Jika semua guru

---

<sup>18</sup> Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh I* (Jakarta: Wagos Wacana Ilmu, 2001), hlm. 92.

<sup>19</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenamedia Group, 2008), hlm. 377.

dalam pendidikan non-formal (guru PAUD, guru ngaji, guru les music, guru les bahasa inggris, guru mengaji yang semuanya adalah pendidik pada jalur pendidikan non-formal) harus masuk pada konsep yuridis yang kemudian harus mendapatkan sertifikasi, tunjangan dan fasilitas maka hal ini berakibat kewajiban konstitusional yang utama, dalam hal ini oleh UUD 1945 disebut kewajiban pembiayaan pendidikan dasar, sangat potensial terganggu atau tidak dipenuhi karena berkaitan dengan ketersediaan anggaran Negara, maka hal ini justru bertentangan dengan UUD 1945. Dan kelima, Memelihara Keturunan: Agar penerus bangsa terus belajar sampai ke jenjang kuliah supaya dia bisa untuk memajukan dunia pendidikan, dan juga dia bisa ikut dalam menjalankan profesinya sebagai guru formal.

Jika dilihat dari segi kandungan *masalah al-mursalah*, pokok kajian ini masuk pada masalah amah, yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Dalam hal ini Mahkamah konstitusi tidak memasukkan pendidik PAUD nonformal ke dalam Undang-Undang Guru dan Dosen juga untuk kemaslahatan yang mana Bila pendidikan Non-Formal menuntut hal yang sama dari sisi pendidik dengan pendidikan formal, maka hal ini tentu berdampak pada aspek anggaran Negara. Jika semua guru dalam pendidikan non-formal (guru PAUD, guru ngaji, guru les music, guru les bahasa inggris, guru mengaji yang semuanya adalah pendidik pada jalur pendidikan non-formal) harus masuk pada konsep yuridis yang kemudian harus mendapatkan sertifikasi, tunjangan dan fasilitas maka hal ini berakibat kewajiban konstitusional yang utama, dalam hal ini oleh UUD 1945 disebut kewajiban pembiayaan pendidikan dasar, sangat potensial terganggu atau tidak dipenuhi karena berkaitan dengan ketersediaan anggaran Negara, maka hal ini justru bertentangan dengan UUD 1945. Hal itu dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi untuk menghilangkan kemudharatan.

Jika dilihat dari segi keberadaannya pembahasan ini masuk dalam *masalah mursalah*, yaitu kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung syara' dan tidak pula dibatalkan atau ditolak oleh syara' melalui dalil secara rinci. Pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi juga sesuai dengan pendapat jumah para 'ulama' dalam menerima masalah mursalah sebagai salah satu metode mengistimbatkan hukum islam" yaitu kemaslahatan yang dipengaruhi oleh perkembangan dan tuntutan zaman. Berdasarkan uraian diatas Mahkamah Konstitusi menolak uji materi pasal pasal 1 angka (1) dan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen terhadap UUD 1945. tentang hak konstituional sertifikasi terhadap guru PAUD nonformal telah sesuai dengan teori yang ada didalam hukum islam yaitu masalah mursalah "mengambil manfaat dan menolak mudharat" .

Jika misalkan permohonan tersebut dikabulkan, maka akan lebih banyak yang mendirikan sekolah PAUD nonformal dan dia tidak mengutamakan sekolah untuk jenjang perkuliahan, karena meskipun dia hanya seorang lulusan Smp,Sma, bisa menjadi seorang guru PAUD nonformal. Seseorang akan lebih memilih untuk tidak melanjutkan sekolah yang lebih tinggi karena mereka beranggapan bisa untuk menjadi pendidik nonformal yang nantinya akan bisa mendapatkan kehidupan yang sudah dijamin karena pendidik nonformal sudah pasti mendapatkan sertifikasi.

## **Kesimpulan**

Penjelasan-penjelasan yang telah dikemukakan sebelumnya kemudian memberikan beberapa kesimpulan, pertama yang menjadi alasan hakim dalam penolakan putusan tersebut diantaranya adalah dengan adanya pertimbangan. pertimbangan kesatu, Menimbang bahwa mahkamah telah memeriksa secara seksama

permohonan pemohon, bukti-bukti yang diajukan pemohon, keterangan DPR, keterangan presiden, keterangan ahli dan saksi pemohon serta ahli presiden, kesimpulan pemohon dan presiden. Pertimbangan kedua, Menimbang bahwa setelah memeriksa secara seksama permohonan pemohon, memeriksa bukti-bukti yang diajukan sebagaimana diuraikan pada paragraph, serta mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana paragraph, pokok permasalahan konstitusional yang dimohonkan oleh pemohon adalah apakah pasal 1 angka 1 dan pasal 2 ayat (2) UU Guru dan Dosen bertentangan dengan UUD 1945. Namun sebelum mempertimbangkan pokok permasalahan konstitusional tersebut mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan perihal tanggung jawab Negara dalam penyelenggaraan pendidikan sebagaimana sebelumnya telah pernah dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-XVI/2018.

Putusan MK dalam *prespektif al-maslahah al-mursalah* diantaranya adalah pertama, Memelihara Agama: Kebijakan mahkamah dalam menolak putusannya yaitu untuk menghindari adanya tuduhan telah adanya diskriminasi dalam hal-hal pemenuhan hak-hak konstitusional. kedua, Memelihara Jiwa : Untuk memberikan hak kepada anak-anak supaya mendapatkan pendidikan yang lebih baik, lebih lengkap fasilitas peralatan disekolah. Sehingga jiwa anak tersebut bahagia karena dia merasa mendapatkan pengetahuan yang lebih. Disekolah formal lebih diutamakan Untuk menghilangkan ketertinggalan dalam dunia pendidikan notabennya sekolah tersebut lebih maju, dan berkembang. Ketiga, Memelihara Akal: Keberadaan PAUD nonformal merupakan perwujudan adanya peran masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan nasional. Dengan ini maka masyarakat bisa menuangkan ide-ide dan keterampilannya dalam mengelola PAUD nonformal agar bisa lebih berkembang dan maju. Keempat, Memelihara Harta: Bila pendidikan Non-Formal menuntut hal yang sama dari sisi pendidik dengan pendidikan formal, maka hal ini tentu berdampak pada aspek anggaran Negara. Jika semua guru dalam pendidikan non-formal (guru PAUD, guru ngaji, guru les music, guru les bahasa inggris, guru mengaji yang semuanya adalah pendidik pada jalur pendidikan non-formal) harus masuk pada konsep yuridis yang kemudian harus mendapatkan sertifikasi, tunjangan dan fasilitas maka hal ini berakibat kewajiban konstitusional yang utama, dalam hal ini oleh UUD 1945 disebut kewajiban pembiayaan pendidikan dasar, sangat potensial terganggu atau tidak dipenuhi karena berkaitan dengan ketersediaan anggaran Negara, maka hal ini justru bertentangan dengan UUD 1945. Dan kelima, Memelihara Keturunan: Agar penerus bangsa terus belajar sampai ke jenjang kuliah supaya dia bisa untuk memajukan dunia pendidikan, dan juga dia bisa ikut dalam menjalankan profesinya sebagai guru formal.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.  
Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi & Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.  
Al-Khalaf, Abdul Wahab, *Ilmu Ushul Fiqh*, Bandung: Gema risalah press, 1996.  
Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.  
Al-ghazali, *al-mustayf fi 'ilm al-ushul terj. Amir Syarifuddin, ushul fiqh 2*, (Jakarta kencana prenada media group), 2014  
Effendi, Satria, M.Zen, *Ushul Fiqh*, Jakarta: Pranamedia group, 2015.

- Fatchurrohman, *dasar-dasar pembinaan hukum fiqh islami* (Bandung: PT.al-ma'arif),1986.
- Hasbi Asy-Siddiqy, *falsafah hukum islam* (Jakarta:Bulan bintang),1975.
- Haroen, Nasrun, *Ushul Fiqh I*, Jakarta: PT Wogos Wacana Ilmu, 2001.
- Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Muhammad abu Zahra, *ushul al-fiqh* (Jakarta: pustaka firdaus), 2005.
- Muksin jamil, *kemaslahatan dan pembaharuan hukum islam*, (semarang: walisongo press), 2008.
- Marzuki Peter Mahmud, *pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenda Media Grup, 2016.
- Miftahuk arifin, *ushul fiqh kaidah-kaidah penerapan hukum islam* (Surabaya: citra media).
- Nurdin, Zurifah, *Ushul Fiqh I*, Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Muladi, *Hak Asasi Manusia*, Bandung: Rafieka Aditama, 2009.
- Praja, S.Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2011.
- Peter, Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Pranamedia group, 2005
- Rosyadi, imron, *pemikiran asy-syatibi tentang masalah al-mursalah*, (Surakarta: universitas muhammadiyah),2011.
- Sukandarumidi, *metode penelitian petunjuk praktis untuk penelitian pemula*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002.
- Sutrisno Hadi, *metodelogi rearch*, Yogyakarta: Andi Offet, 1990.
- Soemantri, sri, dkk. *Ketatanegaraan dalam Indonesia dalam kehidupan politik Indonesia: 30 tahun kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty ,2005.
- Syafe'I, Rahmat, *Ilmu Ushul Fiqh untuk UIN STAIN PTS*, Bandung: CV.Pustaka Setia, 2010.
- Syarifuddin, Amir, *Ushul Fiqh*, Jakarta: kencana, 2010.
- Satria M.zen effendi, *ushul fiqh* (Jakarta: pranamedia grop), 2015.
- Sarmin,syukur, *sumber-sumber hukum islam* (Surabaya: Al-ikhlas), 1993.
- Zahrah, Muhammad Abu, *Ushul Fiqh*, Jakarta: Pustaka firdaus, 2016.

#### **Artikel dan Karya Ilmiah**

- Subagyo, Joko. *Perlindungan Hukum Kesejahteraan Guru: Studi Kasus di Wilayah Kota Surakarta*. Skripsi. Surakarta. Fakultas hukum. 2006.

#### **Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan:**

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang system pendidikan nasional
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru&Dosen
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 02/PUU-XVII/2019

#### **Website**

Aa Rabi "<https://www.radarbanten.co.id/guru-paud-nonformal-tak-dianggap-guru/>". Akses pada 9 januari 2020.

CNN Indonesia, "<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190314161718-12-377311/yusril-gugat-uu-ke-mk-agar-pengajar-paud-setara-guru-formal>". Di akses pada tanggal 21 Januari 2020.

[http://anggunpaud.kemdikbud](http://anggunpaud.kemdikbud.go.id/index.php/berita/index/20170327075957/ketua-umum-pp-himpaudi-prof-dr-netti-herawati) .go.id/index.php/berita/index/20170327075957/ketua-umum-pp-

himpaudi-prof-dr-netti-herawati.

Nashih Nasrulah <https://republika.co.id/berita/pogkiq430/nasional/hukum/19/03/14/pod1oc320-aturan-guru-paud-nonformal-yang-digugat-di-mk>. Di akses pada tanggal 7 Februari 2020.

<https://republika.co.id/berita/nasional/hukum/19/03/14/poc92428-yusril-bela-guru-paud-nonformal-di-mk>.