



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 31/PUU-XIV/2016**

Tentang

Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Urusan Pendidikan Menengah

Pemohon	: Bambang Soenarko, Enny Ambarsari, dkk
Jenis Perkara	: Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU 23/2014) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
Pokok Perkara	: Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A UU 23/2014 bertentangan dengan Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1), serta Pasal 31 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.
Amar Putusan	: Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
Tanggal Putusan	: Rabu, 26 Juli 2017.
Ikhtisar Putusan	:

Para Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia sekaligus orangtua mewakili anak-anaknya. Menurut para Pemohon, ketentuan *a quo*, yang memberikan wewenang untuk pengelolaan pendidikan tingkat menengah diserahkan kepada pemerintah provinsi yang secara potensial dapat berakibat adanya kerugian hak konstitusional bagi para Pemohon, yaitu biaya, waktu, dan tenaga jika pelayanan itu dilakukan lagi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A UU 23/2014 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Mengenai kedudukan hukum, menurut Mahkamah terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian para Pemohon tersebut bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan adanya kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional para Pemohon tidak akan atau tidak lagi terjadi. Dengan demikian, para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan pasal dalam Undang-Undang *a quo*. Selanjutnya dengan memperhatikan akibat yang potensial dapat dialami oleh para Pemohon dikaitkan dengan hak konstitusional para Pemohon, menurut Mahkamah para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap Lampiran Huruf A UU 23/2014, Mahkamah telah mempertimbangkannya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2016, bertanggal 19 Juli 2017. Dalam Putusan dimaksud, Mahkamah telah menegaskan bahwa berkenaan dengan pengelompokkan urusan pemerintahan dan pendidikan adalah urusan pemerintah wajib yang merupakan bagian dari urusan konkuren berkaitan dengan pelayanan dasar. Selain itu,

Putusan *a quo* telah mempertimbangkan mengenai kriteria pemberian kewenangan urusan pemerintahan konkuren kepada daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota atau akan tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat berdasarkan prinsip akuntabilitas, efesiensi, dan ektranalitas, serta kepentingan strategis nasional tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Dalam Putusan *a quo* juga telah dipertimbangkan mengenai keberadaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional setelah adanya UU Pemda;

Bahwa dengan mendasar pada pertimbangan hukum di atas, maka pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2016, bertanggal 19 Juli 2017 mutatis mutandis menjadi pertimbangan Mahkamah dalam perkara ini sehingga dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa pengalihan kewenangan pengelolaan urusan pendidikan menengah yang diberikan kepada pemerintah provinsi yang secara potensial dapat berakibat adanya kerugian hak konstitusional bagi para Pemohon yaitu biaya, waktu, dan tenaga jika pelayanan itu tidak dilakukan lagi oleh pemerintah kabupaten/kota tidak beralasan menurut hukum;

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)

Terhadap putusan Mahkamah tersebut, terdapat satu orang hakim konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Saldi Isra. yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), sebagai berikut

Permohonan para Pemohon berkenaan dengan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) sepanjang tidak dimaknai bahwa "*kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dapat dilakukan bukan hanya oleh pemerintah daerah provinsi melainkan juga oleh pemerintah daerah kabupaten/kota yang sudah mampu secara mandiri melaksanakan jaminan pendidikan sampai tingkat menengah di daerahnya*", adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Mahkamah dalam putusannya menolak permohonan yang diajukan para Pemohon. Saya, Hakim Konstitusi Saldi Isra, memiliki berpendapat berbeda dengan putusan *a quo* dengan alasan sebagai berikut:

Secara konstitusional, Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, "*hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*". Ketentuan di dalam hukum dasar tersebut memang menghendaki pengaturan hal ihwal hubungan dan pembagian wewenang pemerintahan diatur menggunakan Undang-Undang. Namun demikian, pengaturan hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota oleh pembentuk undang-undang mesti dilakukan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dengan demikian, kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur hubungan dan pembagian wewenang dibatasi dengan keharusan untuk memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Dengan menggunakan batas penalaran konstitusional yang wajar, frasa "*memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*" memberi ruang bagi pembentuk undang-undang untuk mengatur pola hubungan pembagian kewenangan pemerintahan secara tidak sama/seragam (*asimetris*). Artinya, dalam hal ihwal mengatur hubungan kewenangan pemerintahan, terbuka kesempatan bagi pembentuk undang-undang untuk tidak mengatur pola dan pembagian secara sama atau seragam bagi semua daerah. Dengan cara memperhatikan keragaman daerah, tatkala semua daerah dalam kondisi sama, pengaturan hubungan kewenangan yang sama tentu dimungkinkan. Namun jikalau kondisi daerah satu dengan daerah yang lainnya berbeda. Kesempatan mengatur secara

berbeda dimungkinkan pula. Kerangka berpikir demikian dapat dibangun karena frasa "...keragaman daerah" sebagaimana termaktub di dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 sesungguhnya tidaklah terbatas dimaksudkan bagi daerah dengan menyandang predikat daerah khusus, melainkan juga meliputi daerah-daerah otonom lainnya. Dengan begitu, prinsip ketidakseragaman (*asimetris*) dalam pengaturan hubungan wewenang pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota berlaku dapat diberlakukan secara lebih longgar.

Menilik kandungan Pasal 18A UUD 1945, pengalihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan (termasuk pendidikan menengah) dapat ditelaah lebih jauh tentang apakah dapat dinilai bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Dari aspek pilihan bentuk hukum pengaturannya, yaitu dengan Undang-Undang, maka pengaturan pembagian kewenangan dengan Undang-Undang (dalam hal ini UU 23/2014) tentu saja bentuk hukum sudah sesuai dengan mandat UUD 1945. Hanya saja, apabila ditelisik dari aspek kewajiban pembentuk undang-undang untuk memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, pengaturan pembagian hubungan wewenang tersebut justru belum terpenuhi. Setidaknya hal itu dapat dibaca melalui dua indikator berikut, yaitu: (1) pendidikan merupakan saran satu urusan pemerintahan menyangkut pelayanan dasar yang bersifat konkuren sesuai dengan Pasal 11 dan Pasal 12 UU 23/2014. Namun dalam hal pembagian pengelolaan urusan pemerintahan, Undang-Undang *a quo* justru tidak memberi ruang penyelenggaraan urusan pendidikan dilakukan sesuai dengan bentangan fakta keberagaman daerah; dan (2) Lampiran pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak membuka ruang untuk adanya pembagian kewenangan yang beragam. Artinya, Undang-Undang *a quo* mengatur pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren dengan memperlakukan semua daerah secara sama atau seragam, sekalipun kondisi untuk setiap daerah berbeda satu sama lain adalah sangat dipaksakan dan dapat dikatakan kian menjauh dari semangat desentralisasi yang dikehendaki oleh UUD 1945.

Dengan begitu, cukup beralasan untuk menilai bahwa pembentuk Undang-Undang gagal memaknai secara tepat pesan konstitusi terutama Pasal 18A untuk memperhatikan keberagaman daerah ketika mengatur hubungan dan pembagian wewenang antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pada saat yang sama, pembagian urusan pemerintahan seperti terdapat dalam Lampiran UU 23/2014 juga menutup ruang dilakukannya penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah secara beragam, termasuk dalam penyelenggaraan pendidikan menengah. Padahal, Pasal 18A UUD 1945 memberi amanat pada pembentuk undang-undang untuk memperhatikan bentangan empirik, yaitu keragaman daerah.

Terkait dengan relasi/hubungan pusat-daerah dalam mengambil peran membangun sebuah negara. Danny Burns dkk dalam buku "*The Politics of Decentralisation, Revitalising Local Democracy*" menjelaskan bagaimana peran pemerintah pusat dalam mengelola pembangunan nasional yang mereduksi capaian dan peran pemerintah daerah dalam pembangunan yang mengarah kepada sasaran *welfare state*. Dalam hal ini, Burns dkk menyatakan: *developments at national level have tended to obscure the fact that politicians and managers in local government have been actively pursuing a wide range of local initiatives designed to close the gap between the institutions of local government and the people they are intended to serve* (1994: 5).

Merujuk pandangan Burns dkk di atas, pertimbangan memberi "ruang" kepada daerah mengambil peran dalam upaya bersama mencapai tujuan negara secara bersama-sama. Salah satu ruang tersebut bagaimana produk hukum menciptakan peran bersama tersebut sehingga segala macam otoritas tidak selalu dimonopoli oleh pemerintahan yang lebih tinggi. Bahkan, apabila diletakkan dalam mendesain hubungan pusat-daerah, selalu ada titik temu (*meeting point*) dalam mengola hubungan tersebut, apakah sebuah negara memilih bentuk negara serikat atau bentuk negara kesatuan. Jikalau diletakkan dalam konteks permohonan yang diajukan Pemohon, pengelolaan

urusan pendidikan sangat terbuka ruang menjadi salah satu contoh titik-ternu (*meeting point*) penyelenggaraan hubungan pusat dan daerah.

Dalam Konsiderans "Menimbang" huruf c dinyatakan "*bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara*". Pertanyaan elementer yang patut dikemukakan berkaitan dengan konsideran "Menimbang" huruf c dalam Undang-Undang *a quo*: apakah pilihan mengalihkan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah dari daerah kabupaten/kota ke daerah provinsi akan menghasilkan penyelenggaraan urusan pendidikan menjadi lebih efektif dibandingkan tetap berada di kabupaten/kota? Pertanyaan ini tentu tidak dapat dijawab secara tunggal atau hitam-putih dengan jawaban sederhana "ya" atau "tidak". Sebab, dengan melihat kondisi dan keberagaman pada masing-masing daerah, jawaban atas pertanyaan itu tentunya akan beragam sesuai kondisi masing-masing daerah.

Sejauh dan selama ini, daerah kabupaten/kota yang terbukti mampu melaksanakan urusan pendidikan menengah secara baik, karena didukung oleh anggaran dan infrastruktur memadai, tentunya pengalihan kewenangan ini akan memunculkan masalah baru terutama terkait dengan masalah efisiensi. Merujuk pendapat ahli Prof. Philipus M Hadjon bahwa pengelolaan pendidikan menjadi wewenang daerah provinsi nampaknya sama sekali tidak memperhatikan asas efisiensi. Lebih jauh, peralihan penyelenggaraan urusan pendidikan justru berpotensi mendegradasi mutu dan pelayanan pendidikan menengah dibanding saat masih diselenggarakan daerah kabupaten/kota. Sebab, ketika kewenangan dialihkan, semua akan memulai dari awal dan membutuhkan penataan dalam masa peralihan yang tidak sebentar.

Sementara, daerah kabupaten/kota yang masih dibayangi berbagai persoalan dalam menyelenggarakan pendidikan karena infrastruktur dan anggaran yang belum memadai, dan masih lemahnya sumber daya manusia dalam menyelenggarakan pendidikan khususnya pada jenjang menengah, pilihan mengalihkan urusan penyelenggaraan urusan pendidikan menengah ke daerah provinsi tentu akan membuka dan memberi harapan baru akan adanya perbaikan penyelenggaraan pendidikan. Artinya, fleksibilitas menjadi semacam seni yang perlu diperhatikan untuk mencapai tujuan bernegara.

Disebabkan jawaban terkait efisiensi peralihan kewenangan tidaklah tunggal, maka mandat Pasal 18A UUD 1945 yang memberi kesempatan untuk mendesain hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota diatur dengan memperhatikan keragaman daerah menjadi penting untuk melindungi hak konstitusional warga negara dalam pendidikan terutama dalam mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan mempedomani Pasal 18A UUD 1945, agar penyelenggaraannya menjadi efisien, pengalihan urusan penyelenggaraan pendidikan menengah tidak seharusnya digeneralisir. Dalam arti, pengalihan kewenangan mesti dilakukan dengan memperhatikan daerah kabupaten/kota yang sejauh ini "berhasil" memberikan pelayanan pendidikan menengah dengan memadai. Di sinilah pentingnya melakukan pemilahan (agar semua daerah tidak diperlakukan sama) dalam melakukan pergeseran kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah.

Dengan demikian, peralihan menggeser kewenangan untuk tujuan mencapai efisiensi penyelenggaraan pendidikan sesungguhnya juga sejalan dengan semangat yang terkandung di balik pembentukan UU 23/2014. Di mana, penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan salah satunya urusan pendidikan, adalah untuk tujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem NKRI seperti dinyatakan di dalam konsideran "Menimbang" huruf b UU

23/2014. Selanjutnya, pengaturan norma dalam Pasal 13 ayat (1) UU 23/2014 menyatakan, "*pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional*". Gugatan dan sekaligus pertanyaan lain yang tidak bisa tidak harus dikemukakan: prinsip efisiensi yang bagaimana yang hendak dicapai dengan pengalihan pengelolaan urusan pendidikan ke daerah provinsi?

Gugatan dan pertanyaan tersebut menjadi penting karena Pasal 13 ayat (4) UU 23/2014 menyatakan bahwa untuk melaksanakan prinsip di dalam Pasal 13 ayat (1) UU 23/2014, prinsip dasar kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah: (1) urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; (2) urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau (4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Bilamana dikaitkan antara makna "keberagaman" dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, prinsip efisiensi dalam Pasal 13 ayat (1) UU 23/2014, dan kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, menjadi sangat beralasan untuk memberikan kesempatan kepada daerah kabupaten/kota yang memiliki kemampuan melaksanakan urusan pendidikan termasuk pendidikan menengah guna tetap melaksanakan urusan penyelenggaraan pendidikan di kabupaten/kota masing-masing. Oleh karena itu, dengan menggunakan cara berfikir di atas, dan mempertimbangkan alasan-alasan pengujian konstitusional [yaitu Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28C ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945] yang diajukan para Pemohon dengan memberi pemaknaan terhadap Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A UU 23/2014 bahwa, "*kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dapat dilakukan bukan hanya oleh pemerintah daerah provinsi melainkan juga oleh pemerintah daerah kabupaten/kota yang sudah mampu secara mandiri melaksanakan jaminan pendidikan sampai tingkat menengah di daerahnya*" seharusnya Mahkamah mengabulkan permohonan *a quo*.