



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 30/PUU-XIV/2016**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



**PEMERINTAH KOTA BLITAR**, yang dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Muh. Samanhudi Anwar

Jabatan : Walikota Blitar Masa Jabatan 2016 - 2021

Alamat : Jalan Sudanco Supriyadi Nomor 22 Kota Blitar

Berdasarkan Surat Kuasa bertanggal 29 Maret 2016 memberi kuasa kepada Juari, S.H., M.Si., Drs. Bambang Arjuno, S.H., Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum., Septa Cinthia Imania, S.H., Haru Permadi, S.H., M.H., dan Bakti Riza Hidayat, S.H., kesemuanya adalah advokat dan konsultan Hukum pada Kantor Advokat Drs. Bambang Arjuno, S.H. & Rekan, berkedudukan di Jalan Madura, Perum Griya Rama Blok A1/7, Kuningan-Blitar, Jawa Timur, baik bersama-sama atau sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon**;

[1.2] Membaca permohonan Pemohon;

Mendengar keterangan Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan Presiden;

Mendengar dan membaca keterangan saksi dan ahli Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur;

Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI);

Memeriksa bukti-bukti Pemohon;

Membaca kesimpulan Pemohon.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan tanpa tanggal, bulan, dan tahun yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 7 Maret 2016, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 35/PAN.MK/III/2016 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 30/PUU-XIV/2016 pada tanggal 21 Maret 2016, yang telah diperbaiki dengan permohonan tanpa tanggal, bulan, dan tahun dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 April 2016, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### I. Pendahuluan

*“Kemajuan sebuah bangsa terletak pada pendidikan dan para generasi bangsa itu sendiri”* (Ki Hadjar Dewantara).

Pendapat Ki Hadjar Dewantara tersebut merupakan pengingat bahwa maju atau tidaknya bangsa tergantung pada pendidikan yang dimiliki oleh generasi bangsa. Karena itulah, para perumus Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menentukan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari APBN dan APBD. Pemerintah selaku penyelenggara negara merupakan pihak yang paling bertanggung jawab untuk pemenuhan pendidikan. Apalagi UUD 1945 tegas menyatakan dalam Pasal 31 ayat (1) bahwa *“Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan”*;

Pemerintah dari periode ke periode melakukan berbagai macam kebijakan untuk memenuhi hak warga negara mendapatkan pendidikan. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah berkaitan erat dengan prinsip negara kesatuan dengan system desentralisasi. Konsekuensi dari negara kesatuan dengan sistem desentralisasi adalah adanya pemerintah daerah (otonom);

Dipilihnya negara kesatuan dengan sistem desentralisasi berdampak pada kewenangan yang dimiliki oleh daerah. Dalam negara kesatuan dengan desentralisasi, daerah diberikan kewenangan oleh pemerintah. Nikmatul Huda (2014:3) mengutip pendapat Sri Soemantri menyebut bahwa pelimpahan

wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom adalah karena ditetapkan dalam konstitusi sekaligus merupakan hakikat dari negara kesatuan. Melihat pada pendapat tersebut maka jelas bahwa kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom adalah karena ditetapkan oleh konstitusi (UUD 1945) saja, sekaligus sebagai suatu keharusan yang dimiliki oleh daerah;

Kewenangan Pemerintah Daerah bertujuan untuk sesegera mungkin memajukan kesejahteraan masyarakat. Dalam bidang pendidikan, kewenangan daerah kabupaten/kota mengelola pendidikan merupakan upaya untuk mencerdaskan bangsa;

Ironisnya saat ini kewenangan untuk mengelola pendidikan menengah yang merupakan salah satu jenjang pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Kewenangan untuk mengelola pendidikan menengah berdasarkan Undang-Undang tersebut dimiliki oleh pemerintah provinsi. Padahal sebelum Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, kewenangan pengelolaan pendidikan menengah telah diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Kewenangan kabupaten/kota menyelenggarakan pendidikan menengah juga diberikan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;

Dalam kurun waktu dimilikinya kewenangan pengelolaan pendidikan menengah, pemerintah kabupaten/kota telah berlomba-lomba untuk memberikan pendidikan menengah terbaik kepada masyarakat. Blitar (Pemkot Blitar) telah mengeluarkan kebijakan pendidikan gratis bagi sekolah dasar sampai dengan menengah sejak Tahun 2011;

Tiadaanya kewenangan Pemerintahan Kota Blitar untuk mengelola pendidikan menengah karena dialihkan ke provinsi menyebabkan Pemerintah Kota Blitar, *pertama* tidak dapat menetapkan pendidikan menengah secara gratis, *kedua* tidak adanya kepastian hukum dalam penyelenggaraan pendidikan menengah, *ketiga* tidak mendapatkan hubungan yang selaras dan adil dalam

hubungan antar pemerintah, *keempat* tidak adanya penghargaan terhadap keragaman yang dimiliki oleh Kota Blitar. Hal tersebut berdampak langsung pada akses masyarakat terhadap pendidikan menengah yang kualitas, menghambat hak untuk memajukan diri, serta hak untuk mendapatkan pendidikan sebagaimana dijamin oleh UUD 1945.

## II. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa untuk menafsirkan dan menjaga konstitusi dibentuk Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut "MK"), berdasarkan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 24C UUD 1945 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5266), selanjutnya disebut "UU MK";
2. Bahwa Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*";
3. Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...*"

Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ....*"

Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076), selanjutnya disebut "UU KK" menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

*a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".*

Pemohon dalam hal ini menguji Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan, Lampiran UU Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Lampiran II Angka 192 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), lampiran merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan. Lampiran II angka 192 UU 12/2011 menyebutkan, "*Dalam hal Peraturan Perundang-undangan memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Perundang-undangan*";

Pasal 15 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyebutkan, "*Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini*";

Lampiran yang dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah adalah Lampiran Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, Lampiran UU Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan adalah bagian tidak terpisahkan dari UU Pemerintahan Daerah.

Lampiran berbeda dengan penjelasan yang dalam Lampiran II angka 176 dan 175 UU 12/2011 disebutkan,

*"Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat, atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud "*

*"Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat*

*peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma”*

4. Bahwa mengacu kepada ketentuan tersebut di atas, Lampiran yang terdapat dalam UU Pemerintahan Daerah adalah bagian dari UU Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 51 ayat (3) UU MK, MK memiliki wewenang menguji bagian Undang-Undang terhadap UUD 1945. Pasal 51 ayat (3) UU MK menyatakan,

*“Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:*

- a. *pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau*
  - b. *materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.*
5. Dalam hal ini, Pemohon memohon agar MK melakukan pengujian materiil terhadap Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan terhadap, *pertama* Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1), *kedua* Pasal 18 ayat (2), *ketiga* Pasal 18A ayat (1), *keempat* Pasal 18A ayat (2), *kelima* Pasal 28C ayat (2), dan *keenam* Pasal 31 ayat (1) UUD 1945;
  6. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pemohon;

### **III. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PEMOHON**

1. Adanya kedudukan hukum merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap Pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 kepada MK sebagaimana diatur di dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK yang berbunyi,

*“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau Kewenangan Konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. *perorangan warga negara Indonesia;*
- b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. *badan hukum publik atau privat; atau*
- d. *lembaga negara.”*

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan, *“Yang dimaksud dengan*

*"hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945." Sedangkan kewenangan konstitusional adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.*

2. Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut, terdapat 2 (dua) syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian Undang-Undang, yaitu (i) terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon, dan (ii) adanya hak dan/atau hak konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang;
3. Bahwa oleh karena itu, Pemohon menguraikan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam mengajukan permohonan dalam perkara *a quo*, sebagai berikut:

*Pertama*, Kualifikasi sebagai Pemohon bahwa Pemohon adalah Walikota Blitar mewakili Pemerintahan Kota Blitar. Dalam hal pengajuan uji materi ini, Walikota Blitar telah mendapatkan dukungan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Blitar sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Blitar Nomor 03 Tahun 2016 tentang Persetujuan dan Dukungan Uji Materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 oleh Walikota Blitar ke Mahkamah Konstitusi tanggal 7 April 2016 (vide bukti P-3A) untuk melakukan uji materi Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan. Walikota sebagai Kepala Daerah berdasarkan Pasal 65 ayat (1) huruf e UU Pemerintahan Daerah kepala daerah mempunyai tugas:

*e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*

Berdasarkan ketentuan di atas, Walikota Blitar memiliki tugas mewakili Daerah Kota Blitar di dalam pengadilan. Kota Blitar adalah satu badan hukum publik yang dibentuk negara sebagai daerah otonom berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Kecil dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Tengah/Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42). Pemerintah Kota Blitar dibentuk untuk menjalankan fungsi dan tugas pemerintahan di Kota Blitar. Oleh karena itu,

Pemerintah Kota Blitar juga merupakan badan hukum publik yang dalam tindakannya diwakili oleh Walikota Blitar. Pemerintah Kota Blitar juga berkedudukan sebagai lembaga negara. Lembaga negara adalah lembaga yang dibentuk oleh negara, dibiayai oleh keuangan negara, dan untuk menjalankan aktivitas pemerintahan negara. Pemerintah Daerah Kota merupakan lembaga pemerintahan daerah yang diamanatkan oleh UUD 1945, yang dipimpin oleh seorang Walikota sebagai Kepala Pemerintah Daerah [vide Pasal 18 ayat (4) UUD 1945].

Guna memperkuat kedudukan hukum Pemohon sebagai kepala pemerintah daerah mewakili pemerintah daerah untuk melakukan uji materi ke MK, Pemohon kutipkan beberapa pertimbangan hukum Hakim MK untuk menentukan apakah kepala daerah memiliki *legal standing* atau tidak untuk melakukan uji materi ke MK yaitu Putusan Nomor 010/PUU-I/2003, Putusan Nomor 70/PUU-II/2004, Putusan Nomor 10/PUU-X/2012, dan Putusan Nomor 9/PUU-XI/2013 menyatakan kepala daerah berwenang mewakili daerahnya untuk melakukan uji materi di MK;

- **Putusan MK Nomor 10/PUU-I/2003 (Pemohon Bupati Kampar)**

*Menimbang bahwa Pemohon, Bupati Kabupaten Kampar adalah Kepala Daerah Kabupaten Kampar yang menurut ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berwenang mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa untuk mewakilinya. Sebagai sebuah badan hukum publik Kabupaten Kampar menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2003 yaitu dengan dikeluarkannya Desa Tandun, Desa Aliantan, dan Desa Kabun dari Wilayah Kabupaten Kampar, hal mana menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Dengan demikian, Pemohon a quo memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2003 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;*

- **Putusan MK Nomor 70/PUU-II/2004 (Pemohon Gubernur Sulawesi Selatan)**

*Menimbang Pemohon mendalilkan bahwa Provinsi Sulawesi Selatan adalah badan hukum publik yang dibentuk oleh undang-undang, yang mengemban hak dan kewajiban, memiliki kekayaan, dan dapat menggugat dan digugat di muka Pengadilan. Pemohon mendalilkan pula bahwa selaku Gubernur/Kepala Daerah, sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 25 huruf f UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berhak mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya; Menimbang bahwa Pemohon*

beranggapan, hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dijamin oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UUD 1945, sebagaimana dijabarkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 22 Tahun 1999, menjadi hilang atau berkurang akibat diberlakukannya Pasal 15 ayat (7) dan (9) UU Nomor 26 Tahun 2004. Mahkamah berpendapat bahwa anggapan Pemohon tersebut di atas, cukup beralasan, sehingga Pemohon dinilai mempunyai legal standing;

- **Putusan Nomor 10/PUU-X/2012 (Pemohon Bupati Kampar)**

Menimbang bahwa berdasarkan dalil-dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, Pemohon, berdasarkan Pasal 3 ayat (1) huruf b dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004) memiliki wewenang bertindak mewakili untuk dan atas nama Pemerintahan Daerah Kutai Timur untuk mengajukan Permohonan a quo ke hadapan Mahkamah. Berdasarkan dalil-dalil permohonan Pemohon sebagaimana telah diuraikan di atas, menurut Mahkamah, terdapat kerugian konstitusional Pemohon, yaitu hilang atau berkurangnya hak-hak dan kewenangan Pemohon serta adanya ketidakadilan dan ketidakpastian hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam minerba yang apabila permohonan dikabulkan, hak konstitusional Pemohon terpulihkan, sehingga Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo;

Menimbang bahwa berdasarkan dalil-dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, Pemohon, berdasarkan Pasal 3 ayat (1) huruf b dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004) memiliki wewenang bertindak mewakili untuk dan atas nama Pemerintahan Daerah Kutai Timur untuk mengajukan Permohonan a quo ke hadapan Mahkamah. Berdasarkan dalil-dalil permohonan Pemohon sebagaimana telah diuraikan di atas, menurut Mahkamah, terdapat kerugian konstitusional Pemohon, yaitu hilang atau berkurangnya hak-hak dan kewenangan Pemohon serta adanya ketidakadilan dan ketidakpastian hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam minerba yang apabila permohonan dikabulkan, hak konstitusional Pemohon terpulihkan, sehingga Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo;

- **Putusan Nomor 9/PUU-XI/2013 (Pemohon Bupati Tanah Bumbu)**

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, Pemohon selaku badan hukum publik memiliki hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya UU Ketenagalistrikan yang dimohonkan pengujian, yang kerugian hak konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual yaitu terkait kebutuhan energi listrik untuk memenuhi hajat hidup orang banyak khususnya masyarakat Kabupaten Tanah Bumbu. Terdapat pula hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya UU Ketenagalistrikan yang dimohonkan pengujian, sehingga terdapat kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan Pemohon maka kerugian hak konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karenanya, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo;

Berdasarkan beberapa putusan MK yang telah disebutkan, maka Pemohon

sebagai walikota/kepala daerah memiliki *legal standing* mewakili Pemerintah Kota Blitar untuk melakukan uji materi ke MK.

*Kedua*, Kerugian Konstitusional Pemohon

Mengenai parameter kerugian konstitusional, MK telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagaimana Putusan MK Nomor 6/PUU-III/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007, yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
  - b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
  - c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
4. Bahwa Pemohon mempunyai kewenangan dan hak konstitusional yang dirugikan dengan pengalihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah ke provinsi sebagai berikut:
- a. Bahwa penyelenggaraan pendidikan menengah adalah kewenangan konstitusional Pemohon dengan konstruksi sebagai berikut:

Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

(2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemerintahan Kota Blitar memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan apa saja yang dimiliki oleh pemerintahan daerah pada prinsipnya diatur di dalam Pasal 18 ayat (5) sebagai berikut:

(5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali*

*urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.*

Dengan demikian, urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah adalah semua urusan selain yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat yang ditetapkan oleh Undang-Undang. UU Pemerintahan Daerah di era reformasi (UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun UU Nomor 23 Tahun 2014) menentukan bahwa kewenangan absolut pemerintah pusat meliputi 6 (enam) urusan pemerintahan yaitu (a) politik luar negeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter, dan fiskal nasional, dan (f) agama;

Urusan di luar keenam urusan tersebut menjadi kewenangan pemerintahan daerah yang dibagi antara pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota. Urusan ini disebut sebagai urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar [vide Pasal 12 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah]. Artinya, urusan ini wajib diselenggarakan oleh semua daerah.

Penyelenggaraan pendidikan menengah telah ditentukan sebagai kewenangan kabupaten/kota sebelum adanya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu melalui UU Pemerintahan Daerah (UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004) dan UU Sistem Pendidikan Nasional (UU Nomor 20 Tahun 2003). Penentuan penyelenggaraan pendidikan menengah sebagai kewenangan kabupaten/kota tersebut didasarkan pada prinsip-prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional.

Dengan demikian penyelenggaraan pendidikan menengah dapat dikatakan sebagai kewenangan konstitusional kabupaten/kota, atau setidaknya sebagai kewenangan yang diperlukan untuk menjalankan kewenangan konstitusional, yaitu kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah [Pasal 18 ayat (2) UUD 1945], dan kewenangan konstitusional untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya [Pasal 18 ayat (5) UUD 1945].

b. Pemerintah Kota Blitar memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan

hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (pemerintah kota) yang memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah yang dijamin dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945.

Selengkapnya Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah*".

- c. Pemerintah Kota Blitar memiliki hak untuk mendapatkan hubungan pelayanan umum antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (pemerintah kota) secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang yang dijamin dalam Pasal 18A ayat (2).

Selengkapnya Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 berbunyi, "*Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang*".

- d. Pemohon sebagai Walikota Blitar memiliki hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya yang dijamin Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.

Selengkapnya Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 berbunyi, "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*".

5. Bahwa Pemohon sebagai Walikota yang memimpin daerah telah dirugikan pemenuhan kewenangan dan hak konstitusionalnya akibat berlakunya Undang-Undang *a quo* berdasarkan penalaran yang wajar oleh karena Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan menentukan bahwa pengelolaan pendidikan menengah merupakan kewenangan pemerintah provinsi;

Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan menyebutkan bahwa pengelolaan pendidikan menengah

merupakan urusan daerah provinsi (pemerintah provinsi). Sebelum UU Pemerintahan Daerah ditetapkan Tahun 2014, kewenangan pengelolaan pendidikan menengah berdasarkan Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota merupakan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota (bukti P-4). Dicabutnya kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari pemerintah kabupaten/kota dan dialihkan ke pemerintah provinsi menyebabkan Pemohon sebagai walikota mengalami kerugian sebagai berikut:

- a. tidak dapat menetapkan kebijakan pendidikan menengah salah satunya kebijakan pendidikan menengah gratis kepada masyarakat Kota Blitar;
- b. Ketidakpastian hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan terutama dalam hal pendidikan. Dicabutnya kewenangan pengelolaan pendidikan menengah menyebabkan Pemohon mengalami ketidakjelasan dalam menetapkan kebijakan pendidikan menengah di Kota Blitar. Akibatnya kebijakan pengelolaan pendidikan menengah yang telah berjalan dengan sangat baik dan menguntungkan masyarakat serta manajemen penyelenggara pendidikan yang tengah berjalan dengan efektif berubah;
- c. Pemerintah Kota Blitar dirugikan hak konstitusionalnya karena tidak mendapatkan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memerhatikan keragaman daerah. Keragaman daerah dalam hal ini adalah keragaman kemampuan keuangan daerah. Keuangan daerah sangat beragam sehingga antar daerah jumlah keuangan yang dimiliki berbeda-beda. Dalam bidang pengelolaan pendidikan menengah, antar daerah dapat berbeda kebijakannya. Salah satu perbedaan tersebut adalah ada daerah yang menetapkan kebijakan pendidikan gratis dan daerah lainnya tidak. Dialihkannya kewenangan pengelolaan pendidikan menengah kepada pemerintah provinsi menjadikan keragaman tidak terwujud. Pemerintah Kota Blitar telah berhasil menjalankan program wajib belajar 12 tahun yang dituangkan dalam Peraturan Walikota Blitar Nomor 15 Tahun 2011. Berdasarkan Peraturan tersebut telah dijalankan pendidikan gratis mulai dari pendidikan dasar (SD/MI) hingga pendidikan menengah (SMA/MA) baik negeri maupun swasta. Untuk kepentingan tersebut pada tahun 2014 misalnya telah

dialokasikan anggaran untuk Dinas Pendidikan sebesar Rp. 280.986.650.334,60 dari total APBD sebesar Rp. 746.312.423.156,91 atau setara dengan 38% dari APBD Kota Blitar (bukti P-5). Karena kewenangan pengelolaan pendidikan menengah tidak lagi dimiliki oleh pemerintah kota, maka pemerintah Kota Blitar tidak dapat lagi mengalokasikan dana untuk pendidikan menengah. Dengan demikian nyata hubungan wewenang yang memerhatikan keragaman daerah telah hilang.

d. Pemohon selaku Walikota Blitar tidak mendapatkan keselarasan hubungan dengan provinsi dalam hal pengelolaan pendidikan dasar sampai dengan pendidikan menengah. Selain Pemerintah Kota Blitar tidak diperlakukan secara adil dalam kebijakan pengelolaan pendidikan menengah. Kota Blitar dianggap sama dengan daerah lainnya. Padahal kemampuan yang dimiliki oleh Kota Blitar jelas berbeda dengan daerah lainnya. Perbedaan tersebutlah yang kemudian menyebabkan Pemerintah Kota Blitar dapat mewujudkan pendidikan gratis bagi masyarakat Kota Blitar;

e. Pemohon dirugikan karena tidak dapat mewujudkan kurikulum muatan lokal yang memerhatikan kekhususan dan keragaman Kota Blitar.

Padahal kabupaten/kota sebagai daerah otonom mempunyai wewenang untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya.

f. Pemohon selaku Walikota Blitar tidak dapat membangun masyarakat, bangsa, dan negara secara kolektif melalui pendidikan menengah. Pemohon yang merupakan Walikota Blitar sesungguhnya dapat membangun masyarakat khususnya masyarakat Kota Blitar dengan cara mengelola pendidikan menengah secara gratis. Jumlah anggaran yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Blitar sejak tahun 2011 mampu untuk membuat gratis biaya pendidikan (termasuk pendidikan menengah). Gratisnya biaya pendidikan menengah tersebut berakibat pada semua masyarakat usia sekolah menengah dapat mengenyam pendidikan secara cuma-cuma. Terpenuhinya pendidikan menengah bagi masyarakat usia sekolah menengah tersebut adalah bentuk nyata perjuangan secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Dengan dialihkannya kewenangan pengelolaan pendidikan menengah kepada pemerintah provinsi jelas merugikan hak konstitusional Pemohon untuk

memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara.

6. Bahwa hak dan kewenangan konstitusional Pemohon sangat dirugikan dengan berlakunya UU Pemerintahan Daerah. Kerugian tersebut bersifat spesifik dan potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi, serta mempunyai hubungan kausal dengan berlakunya Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan. Oleh karena itu, dengan dikabulkannya permohonan ini oleh MK sebagai *the sole interpreter of the constitution* dan pengawal konstitusi maka kerugian hak konstitusional Pemohon tidak akan terjadi lagi;
7. Bahwa dengan demikian, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang dalam perkara *a quo* karena telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya dan 5 (lima) syarat kerugian hak konstitusional sebagaimana pendapat Mahkamah selama ini yang telah menjadi yurisprudensi serta Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005;

#### IV. POKOK PERMOHONAN

1. Bahwa dalil-dalil yang telah dikemukakan di dalam angka Romawi I dan II bagian Kewenangan Mahkamah dan Kedudukan Hukum Pemohon merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dengan yang akan diuraikan pada angka Romawi III tentang Pokok Permohonan ini;
2. Bahwa ketentuan UU Pemerintahan Daerah yang dimohonkan untuk diuji terhadap UUD 1945 adalah ketentuan yang terdapat dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan yang pada pokoknya menentukan Pengelolaan pendidikan menengah sebagai urusan Daerah Provinsi. Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I, huruf A, Nomor 1 adalah sebagai berikut;

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1	2	3	4	5
1.	Manajemen Pendidikan	a. Penetapan standar nasional pendidikan	a. Pengelolaan pendidikan	a. Pengelolaan pendidikan

		b. Pengelolaan pendidikan tinggi	menengah b. Pengelolaan pendidikan khusus	dasar b. Pengelolaan pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal
--	--	----------------------------------	--	--

3. Bahwa Pemohon selama ini telah mengelola pendidikan menengah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai pelaksanaan Pasal 14 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, serta berdasarkan Pasal 50 ayat (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
4. Huruf A, Nomor 1, angka 3a Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 sebagai berikut;

SUB BIDANG	SUB-SUB BIDANG	PEMERINTAH	PEMERINTAH DAERAH PROVINSI	PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/ KOTA
1. Kebijakan	1. Kebijakan dan Standar	--	--	--
		3a. Penetapan pedoman pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan tinggi, dan pendidikan nonformal	3a. Koordinasi atas pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas kabupaten/kota, untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah	3a. Pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan nonformal

5. Pasal 50 ayat (5) UU Pemerintahan Daerah menyatakan, *"Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal."*
6. Bahwa ketentuan yang diujikan, yaitu Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan yang pada pokoknya menentukan pengelolaan pendidikan menengah sebagai urusan Daerah

Provinsi bertentangan dengan, *pertama* Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1), *kedua* Pasal 18 ayat (2), *ketiga* Pasal 18A ayat (1), *keempat* Pasal 18A ayat (2), *kelima* Pasal 28C ayat (2), dan *keenam* Pasal 31 ayat (1) UUD 1945;

**A. Ketentuan Pengelolaan Pendidikan Menengah Sebagai Urusan Daerah Provinsi Bertentangan Dengan Jaminan Kepastian Hukum Kewenangan Konstitusional Pemohon Sesuai Prinsip Negara Hukum sebagaimana Diatur di dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.**

1. Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pasal 28D ayat (1) menyatakan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”.
2. Bahwa Indonesia merupakan negara hukum mengandung arti bahwa Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaats/rule of law*), bukan negara atas kekuasaan belaka (*machtstaats*). Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dan memilih konsep prismatic atau integratif dari dua konsepsi *rechtstaats* dan *rule of law* yang memadukan prinsip “kepastian hukum” dalam *rechtstaats* dengan prinsip “keadilan” dalam *rule of law*. Tujuannya adalah mengawal penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum demi terciptanya kemanfaatan dan ketertiban dalam masyarakat sesuai dengan tujuan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Gustav Radbruch, yakni keadilan, kepastian, dan kemanfaatan;
3. Bahwa konsekuensi dari negara hukum adalah pembentukan norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan rangkaian pembentukan hukum ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yakni konstitusi. Artinya konstitusi merupakan norma abstrak yang perlu dijabarkan dan diuraikan dalam produk-produk hukum yang berada di bawahnya (*concretisering process*). Produk-produk hukum yang berada di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam upaya menjaga agar produk hukum yang berada di bawah konstitusi, maka terdapat kaidah-kaidah yang berfungsi untuk menjaga agar produk hukum yang dibuat memiliki koherensi, konsistensi, dan korespondensi serta tidak bertentangan dengan konstitusi;

4. Bahwa sebagai suatu sistem, hukum mempunyai banyak keterkaitan dengan berbagai aspek bahkan sistem-sistem lain dalam masyarakat. Hukum sebagai produk harus dapat menciptakan kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Seringkali peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan;

#### **Ketidakpastian Hukum Terjadi Akibat Sering Berubah-ubahnya Ketentuan Undang-Undang**

1. Bahwa penyerahan urusan pemerintahan bidang pendidikan berupa Pengelolaan Pendidikan Menengah berdasarkan ketentuan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan telah bertentangan dengan jaminan kepastian hukum kewenangan konstitusional Pemohon dalam negara hukum. Pemohon sejak Tahun 2000 telah diberi wewenang untuk mengelola pendidikan menengah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom yang selanjutnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, serta berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kewenangan yang dimiliki tersebut secara serta merta dicabut begitu saja dan dialihkan menjadi kewenangan/urusan Daerah Provinsi;
2. Bahwa pencabutan kewenangan/urusan Pemohon mengakibatkan pengelolaan unsur manajemen pendidikan menengah yang meliputi sarana dan prasarana, personil, bahan-bahan, metode kerja, dan kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi menjadi sia-sia dan tidak berkelanjutan. Merujuk pada pendapat Lon L. Fuller bahwa Undang-Undang tidak boleh sering diubah (*Constancy through time or avoidance of frequent change*/Undang-Undang tidak boleh terlalu sering diubah), karena perubahan secara terus menerus (terlalu sering diubah)

akan membuat masyarakat menjadi tidak dapat memprediksi akibat dari suatu perbuatan yang mereka lakukan sehingga perubahan pengelolaan pendidikan menengah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Apalagi didasarkan pada selera politik yang tidak memperhitungkan praktik hukum (*best practices*) penyelenggaraan pengelolaan pendidikan menengah di masyarakat. Padahal konsistensi pengelolaan pendidikan menengah sangat penting demi terciptanya kepastian hukum yang berkelanjutan dalam menentukan pendidikan generasi muda sebagai sumber daya manusia potensial daerah ke depan;

3. Bahwa diakui ketiadaan pengaturan yang rigid dan eksplisit dalam konstitusi melahirkan suatu konsepsi pilihan kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*opened legal policy*) yang memberikan kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk menjabarkannya lebih lanjut. Penjabaran peraturan ini dimungkinkan adanya pilihan kebijakan yang berubah untuk menyesuaikan perkembangan di dalam masyarakat. Akan tetapi haruslah tetap diingat akan adanya batasan untuk melakukan perubahan itu, yaitu tidak hanya semata-mata didasarkan pada kepentingan yang bersifat pragmatis sesaat sesuai dengan kepentingan sekelompok atau segolongan orang, tetapi haruslah ditujukan untuk tujuan yang ideal bagi seluruh orang. Selain itu, ada batasan terhadap jangka waktu perubahan dan pilihan kebijakannya. Jangka waktu perubahan haruslah mengingat adanya sifat kejegan suatu pengaturan, begitu juga terhadap pilihan kebijakan haruslah dapat dipertahankan dalam jangka waktu yang relatif cukup lama sehingga ada kesempatan kepada masyarakat untuk dapat mengantisipasi adanya perubahan pilihan kebijakan itu;
4. Bahwa politik hukum yang dipilih pembentuk UU Pemerintahan Daerah harus bersesuaian dengan konstitusi, karena bisa juga sebuah politik hukum bertentangan dengan konstitusi apabila undang-undang yang dihasilkan tidak memenuhi syarat-syarat pembentukan hukum yang baik yang tertuang dalam UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya asas kedayagunaan dan kehasilgunaan sebagaimana dimaksud Pasal 5 huruf e Kedayagunaan (bukti P-7). Peralihan wewenang/urusan pengelolaan pendidikan menengah dari Kabupaten/Kota ke Provinsi hanya akan mengakibatkan bertambahnya “proyek” untuk mengalihkan pengelolaan

unsur manajemen pendidikan menengah yang meliputi sarana dan prasarana, personil, bahan-bahan, metode kerja, dan kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi menjadi sia-sia dan tidak berkelanjutan. Tentunya bukan waktu yang singkat dan biaya murah untuk mengadakannya. Peserta didiklah yang kemudian menjadi korban pada masa peralihan tersebut (bukti P-6 dan bukti P-8);

5. Bahwa dengan demikian seharusnya perubahan tersebut hendaknya tidak terlalu sering dilakukan karena ditujukan dalam kerangka membangun suatu sistem yang kokoh dan pasti sehingga masyarakat dapat mengikuti dan menaatinya dengan baik;

#### **Ketidakpastian Hukum Terjadi Akibat Pertentangan Norma Antara UU Sisdiknas dengan UU Pemerintahan Daerah**

1. Bahwa ketidakpastian hukum semakin nyata terjadi akibat pertentangan norma antara UU Sisdiknas dengan UU Pemerintahan Daerah. Menurut UU Sisdiknas wewenang pengelolaan pendidikan menengah merupakan wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota, sedangkan menurut UU Pemerintahan Daerah wewenang pengelolaan pendidikan menengah merupakan wewenang Pemerintah Provinsi. Pasal 50 ayat (5) UU Sisdiknas berbunyi, "*Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal*";

Sedangkan ketentuan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pengelolaan pendidikan menengah merupakan kewenangan daerah provinsi;

2. Bahwa apabila mendasarkan pada asas hukum *lex speciali derogate legi generali*, maka UU Sisdiknas yang berlaku dan UU Pemerintahan Daerah disimpangi karena UU Sisdiknas lebih khusus mengatur pendidikan sedangkan UU Pemerintahan Daerah bersifat umum mengatur seluruh aspek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bahkan sampai dengan Pembagian

Wilayah Negara (BAB II) dan Kekuasaan Pemerintahan (BAB III). Namun bila mendasarkan pada asas hukum *lex posteriori derogate legi priori*, maka UU Pemerintahan Daerah yang berlaku dengan mengenyampingkan UU Sisdiknas karena UU Pemerintahan Daerah lebih baru (diundangkan pada tanggal 30 September 2014) sedangkan UU Sisdiknas lebih lama (diundangkan pada tanggal 8 Juli 2003);

3. Bahwa dengan demikian terjadi ketidakpastian hukum akibat pertentangan dua norma Undang-Undang *a quo* sehingga mengakibatkan dilanggarnya Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

**B. Ketentuan Pengelolaan Pendidikan Menengah Sebagai Urusan Daerah Provinsi Bertentangan Dengan Asas Otonomi Sebagaimana Diatur Di Dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945**

1. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*"
2. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dasar pelaksanaan otonomi daerah adalah penyerahan urusan dari pemerintah kepada pemerintah daerah berdasarkan prinsip desentralisasi. Dengan demikian pelaksanaan asas otonomi sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dilaksanakan dengan penyerahan dan pembagian urusan yang didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional guna mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (vide huruf b konsideran Menimbang Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014);
3. Pasal 12 UU Pemerintahan Daerah menentukan Pendidikan sebagai urusan

pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagai bagian dari urusan pemerintahan konkuren. Hal ini membawa dua konsekuensi. *Pertama*, sebagai urusan pemerintahan wajib maka semua daerah wajib menyelenggarakan urusan Pendidikan. *Kedua*, sebagai urusan pemerintahan konkuren, maka pendidikan merupakan urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Pembagian dimaksud dilakukan berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional sesuai dengan asas otonomi daerah guna mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah;

4. Prinsip akuntabilitas adalah pertanggungjawaban penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Prinsip efisiensi adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Prinsip eksternalitas adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Prinsip kepentingan strategis nasional adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional, dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan [vide Penjelasan Pasal 13 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah];
5. Pendidikan menengah merupakan salah satu jenjang pendidikan formal yang merupakan kelanjutan dari pendidikan dasar. Pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat (vide Pasal 18 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003). Peserta didik jenjang pendidikan menengah adalah remaja awal pada usia kurang lebih 15 (lima belas) sampai 17 (tujuh belas) tahun. Oleh karena itu pertimbangan daya jangkau secara umum masih menjadi pertimbangan utama masyarakat pada saat memilih sekolah jenjang pendidikan menengah;
6. Peningkatan akses pendidikan menengah sangat diperlukan untuk

peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia Indonesia sebagai wujud pencapaian tujuan nasional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu yang menjadi tantangan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional adalah peningkatan kualitas pendidikan dan penurunan kesenjangan akses pendidikan. Arah Kebijakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015 – 2019 adalah meningkatkan akses pendidikan yang berkualitas untuk semua jenjang pendidikan dengan memberikan perhatian lebih pada daerah 3T, penduduk miskin, dan anak dengan kebutuhan khusus. Selain itu kebijakan juga diarahkan untuk menyelaraskan bidang studi SMK dengan kegiatan ekonomi utama di masing-masing kabupaten/kota. Oleh karena itu salah satu sasaran utama RPJMN 2015 – 2019 adalah peningkatan angka partisipasi pendidikan menengah menjadi 89% pada 2019 dari 78,7 pada tahun 2012 (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas 2014);

7. Kebutuhan peningkatan akses dan kualitas pendidikan menengah semakin mendesak dengan persaingan pasar kerja yang mengglobal, terutama pemberlakuan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) tahun 2016 ini. Persaingan tidak lagi dapat dilakukan hanya berbekal pada pendidikan dasar. Untuk dapat bersaing, setidaknya tenaga kerja harus memiliki kemampuan sebagai operator, atau memiliki kemampuan pada *level* 2 dalam Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia sebagaimana diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2012 tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia, yaitu; (1) Mampu melaksanakan satu tugas spesifik, dengan menggunakan alat, informasi, dan prosedur kerja yang lazim dilakukan, serta menunjukkan kinerja dengan mutu terukur di bawah pengawasan langsung atasannya; (2) memiliki pengetahuan operasional dasar dan pengetahuan faktual bidang kerja yang spesifik, sehingga mampu memilih penyelesaian yang tersedia terhadap masalah yang lazim timbul; dan (3) bertanggung jawab pada pekerjaan sendiri dan dapat diberi tanggung jawab membimbing orang lain;
8. Untuk meningkatkan aksesibilitas terhadap pendidikan menengah dan semakin meningkatkan kualitas pendidikan menengah perlu dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada daerah kabupaten/kota seperti yang telah berjalan sehingga beban kerja dan tanggung jawab dapat terdesentralisasi. Kota Blitar, *in casu* Pemerintah Kota Blitar, telah berhasil menjalankan

program wajib belajar 12 tahun yang dituangkan dalam Peraturan Walikota Blitar Nomor 15 Tahun 2011. Berdasarkan Peraturan tersebut telah dijalankan pendidikan gratis mulai dari pendidikan dasar (SD/MI) hingga pendidikan menengah (SMA/MA) baik negeri maupun swasta. Untuk kepentingan tersebut pada tahun 2014 misalnya telah dialokasikan anggaran untuk Dinas Pendidikan sebesar Rp. 280.986.650.334,60 dari total APBD sebesar Rp. 746.312.423.156,91 atau setara dengan 38% dari APBD Kota Blitar. Berbagai Kabupaten/Kota juga telah berhasil memberikan pendidikan gratis, seperti Kota Surabaya dan Kabupaten Rembang;

9. Pengalihan pengelolaan pendidikan menengah kepada Daerah Provinsi justru akan berdampak pada berkurangnya akses masyarakat, menurunnya kualitas pendidikan, dan terjadi keterputusan antara pendidikan dasar dengan pendidikan menengah serta tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan potensi daerah kabupaten/kota masing-masing. Dari sisi anggaran misalnya, pada tahun 2016 ini Provinsi Jawa Timur hanya mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar Rp. 603 Miliar (Duta.co, 5 Januari 2016) yang tentu sangat tidak memadai untuk menyelenggarakan pendidikan menengah di 3.810 sekolah menengah atas seluruh Jawa Timur (umm.ac.id: 1 Maret 2016);
10. Berdasarkan pada pemikiran dan kondisi di atas, jika menggunakan prinsip akuntabilitas, prinsip efisiensi, prinsip eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional yang harus menjadi dasar dalam pelaksanaan asas otonomi maka pengelolaan pendidikan menengah seharusnya tetap menjadi urusan pemerintah daerah kabupaten/kota, atau dengan kata lain pengalihan penyelenggaraan pendidikan menengah kepada Daerah Provinsi bertentangan dengan asas dan tujuan otonomi daerah, dengan alasan sebagai berikut;
  - a. Sesuai dengan prinsip akuntabilitas, pemerintah kabupaten/kota lebih dekat dengan masyarakat yang menerima layanan dasar pendidikan menengah;
  - b. Pengelolaan pendidikan menengah oleh kabupaten/kota memiliki daya guna yang lebih tinggi karena rentang kendali lebih pendek, kebijakan dapat lebih responsif karena dekat dengan masyarakat, dan pembiayaan jauh lebih ringan jika dilakukan oleh masing-masing pemerintah kabupaten/kota dibanding jika diselenggarakan dan dibiayai oleh daerah provinsi;

- c. Dampak penyelenggaraan pendidikan menengah adalah pada masyarakat setempat sesuai dengan karakter peserta didiknya. Oleh karena itu dari sisi eksternalitas lebih tepat menjadi urusan kabupaten/kota;
  - d. Dari sisi prinsip kepentingan strategis nasional, program jangka panjang dan jangka menengah nasional untuk meningkatkan akses dan kualitas pendidikan, meningkatkan angka partisipasi pendidikan, dan meningkatkan kesesuaian pendidikan kejuruan dengan potensi kabupaten/kota dapat cepat tercapai jika pendidikan menengah menjadi urusan kabupaten/kota.
11. Berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah, Pasal 13 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah sesungguhnya telah merinci urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi, yaitu:
- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
  - d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Berdasarkan ketentuan dimaksud pendidikan menengah seharusnya menjadi urusan kabupaten/kota karena:

- a. Setiap kabupaten/kota memiliki sekolah menengah sehingga tidak ada lokasi yang lintas kabupaten/kota;
  - b. Pengguna layanan pendidikan menengah pada umumnya adalah masyarakat di kabupaten/kota, bukan lintas kabupaten/kota;
  - c. Manfaat pendidikan menengah dirasakan oleh masyarakat setempat; dan/atau
  - d. Penyelenggaraan pendidikan menengah lebih efisien oleh kabupaten/kota dilihat dari sisi jangkauan wilayah dan besaran organisasi yang diperlukan.
12. Sebaliknya, berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (4) UU Pemerintahan Daerah, pendidikan menengah tepat jika menjadi urusan kabupaten/kota, karena:
- a. Lokasi sekolah menengah atas semua berada di suatu daerah kabupaten/kota;

- b. Pengguna layanan pendidikan menengah adalah masyarakat kabupaten/kota;
- c. Manfaatnya dirasakan langsung oleh penduduk kabupaten/kota;
- d. Penggunaan sumber daya lebih efisien jika terdesentralisasi karena tidak membutuhkan organisasi yang besar dan rentang kendali yang proporsional;

**C. Ketentuan Pengelolaan Pendidikan Menengah Sebagai Urusan Daerah Provinsi Bertentangan Prinsip Hubungan Kewenangan Yang Harus Memerhatikan Kekhususan dan Keragaman Daerah Sebagaimana Diatur di Dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945**

1. Bahwa Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*"
2. Bahwa pasca reformasi telah dilakukan pergeseran sentralisasi kewenangan Pusat terhadap Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (bukti P-9) memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah sehingga memberi peluang kepada Daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap Daerah;
3. Bahwa untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom (bukti P-10). Di dalam Penjelasan Umum PP *a quo* disebutkan bahwa kewenangan yang diatur pada dasarnya merupakan upaya untuk membatasi kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom, karena pemerintah dan provinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas yang ditetapkan dalam PP *a quo*. Kewenangan Provinsi sesuai dengan kedudukannya sebagai daerah otonom meliputi

penyelenggaraan kewenangan pemerintahan otonom yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dan kewenangan pemerintahan bidang lainnya, sedangkan kewenangan provinsi sebagai wilayah administrasi merupakan pelaksanaan kewenangan pemerintah yang didekonsentrasikan kepada Gubernur. Kewenangan Kabupaten/Kota tidak diatur dalam PP *a quo* karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pada dasarnya meletakkan semua kewenangan pemerintahan pada daerah Kabupaten/Kota, kecuali kewenangan sebagaimana diatur dalam PP *a quo*. Semangat desentralisasi pengelolaan pendidikan tersebut dilanjutkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007;

4. Bahwa cita hukum mulia dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tersebut secara drastis tercerabut dengan ketentuan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan yang menetapkan pengelolaan pendidikan menengah kepada Provinsi;
5. Bahwa kekhususan dan keragaman daerah Pemohon menjadi hilang karena Kabupaten/Kota tidak bisa lagi berwenang untuk menetapkan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah. Kabupaten/Kota sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya. Seharusnya dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memerhatikan kearifan lokal. Kearifan lokal inilah yang sangat potensiil untuk dikembangkan dalam kurikulum muatan lokal pendidikan menengah sehingga tumbuh dan berkembang kekhasan dan keragaman kabupaten/kota;
6. Bahwa apabila pengelolaan pendidikan menengah berada pada provinsi maka kekhasan dan keragaman adat istiadat, kondisi, dan kearifan lokal yang ada pada masing-masing kabupaten/kota menjadi hilang. Terjadilah

akulturasi budaya pada tingkat provinsi yang instan dan dipaksakan. Akibatnya merusak tatanan sosial yang ada di dalam masyarakat kabupaten/kota;

**D. Ketentuan Pengelolaan Pendidikan Menengah Sebagai Urusan Daerah Provinsi Bertentangan Dengan Prinsip Hubungan Kewenangan Yang Harus Memerhatikan Keadilan dan Keselarasan Sebagaimana Diatur di Dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945**

1. Bahwa Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang*".
2. Bahwa makna keadilan itu bukan berarti semua subjek hukum diperlakukan sama tanpa melihat kondisi yang dimiliki oleh setiap pihak masing-masing. Keadilan justru harus menerapkan prinsip proporsionalitas. Artinya, memperlakukan sama terhadap hal-hal yang sama dan memperlakukan berbeda terhadap hal-hal yang memang berbeda. Kondisi setiap kabupaten/kota tidak selalu sama, oleh karena itu sudah sepatutnya diperlakukan secara tidak sama pula. Sebaliknya, bila hal tersebut tidak dilakukan maka terjadi diskriminasi yakni jika terdapat perlakuan yang berbeda tanpa adanya alasan yang masuk akal (*reasonable ground*) guna membuat perbedaan itu, seperti dirumuskan dalam Black's Law Dictionary, 2004, hlm. 500, "*differential treatment; a failure to treat all persons equally, when no reasonable distinction can't be found between those favored and those not favored*";
3. Bahwa kemampuan kabupaten/kota dalam pengelolaan pendidikan menengah berbeda-beda. Ada kabupaten/kota yang membebaskan biaya pendidikan menengah dan ada pula kabupaten/kota yang masih mengenakan biaya. Dengan dikelolanya pendidikan menengah oleh provinsi maka akan menutup diterapkannya prinsip proporsionalitas. Semua subjek hukum yang dalam hal ini kabupaten/kota diperlakukan sama tanpa melihat kondisi yang dimiliki oleh setiap kabupaten/kota;
4. Bahwa dengan demikian tidak terjadi keadilan dalam pengelolaan pendidikan dasar sampai dengan pendidikan menengah sebagaimana

diamanatkan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945;

5. Bahwa hakekat pendidikan menengah merupakan lanjutan pendidikan dasar. Hal tersebut sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat (1) UU Sidiknas yang berbunyi: *Pendidikan menengah merupakan lanjutan pendidikan dasar*. Sebagai lanjutan pendidikan dasar maka seharusnya pengelolaan pendidikan menengah tidak terkotak-kotak sekat kabupaten/kota dengan provinsi;
6. Bahwa pengelolaan pendidikan dasar oleh kabupaten/kota sedangkan pengelolaan pendidikan menengah oleh provinsi maka perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi pendidikan dasar menjadi terpisah dengan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi yang akan dilakukan oleh provinsi;
7. Bahwa dengan demikian tidak terjadi keselarasan hubungan antara kabupaten/kota dengan provinsi dalam pengelolaan pendidikan dasar sampai dengan pendidikan menengah sebagaimana diamanatkan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945;

**E. Ketentuan Pengelolaan Pendidikan Menengah Sebagai Urusan Daerah Provinsi Bertentangan Dengan Hak Untuk Memajukan Diri Secara Kolektif Sebagaimana Dijamin di Dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945**

1. Bahwa Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”*.
2. Bahwa kemajuan bersama suatu masyarakat, bangsa, dan negara sangat ditentukan oleh tingkat pendidikan yang dapat diakses dengan mudah. Pendidikan menengah merupakan salah satu jenjang pendidikan yang mempengaruhi kemajuan, baik untuk dapat bekerja dan berpenghidupan yang layak, mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni, maupun untuk melanjutkan ke pendidikan tinggi;

3. Bahwa Pemohon sebagai kepala daerah memiliki kewajiban konstitusional menjalankan otonomi yang seluas-luasnya demi meningkatkan kemajuan dan kesejahteraan rakyat di daerah Kota Blitar. Salah satu frasa sumpah kepala daerah adalah “memenuhi kewajiban sebagai kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya” serta “memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (vide Pasal 61 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah). Oleh karena itu salah satu kewajiban kepala daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 67 huruf a UU Pemerintahan Daerah adalah “memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”;
4. Untuk memenuhi kewajiban tersebut, sebagai kepala daerah di satu sisi memiliki hak untuk memperjuangkan hak kolektif masyarakat di daerah untuk memperoleh pendidikan menengah dengan mudah dan berkualitas sehingga dapat membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Di sisi lain, sebagai kepala daerah yang merupakan bagian dari organ negara, kepala daerah memiliki kewajiban untuk memenuhi hak memajukan diri dan memperjuangkan hak kolektif dari masyarakat daerah untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara melalui penyediaan pendidikan menengah yang mudah diakses, berkualitas;
5. Bahwa sejak tahun 2011 Pemerintah Kota Blitar telah mampu menyediakan pendidikan gratis mulai dari pendidikan dasar hingga pendidikan menengah, baik negeri maupun swasta sebagai wujud pelaksanaan hak dan kewajiban untuk memajukan diri dan memperjuangkan hak masyarakat Kota Blitar guna membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Hak dan kewajiban konstitusional yang telah dijalankan tersebut akan dilanggar pada saat pengelolaan pendidikan menengah menjadi urusan daerah provinsi yang secara nalar wajar sudah dapat diperkirakan akan mengurangi akses masyarakat karena tidak lagi disediakan secara gratis serta kualitas yang menurun karena keterbatasan anggaran dan rentang kendali yang terlalu lebar. Kondisi tersebut merugikan hak masyarakat untuk memajukan diri dan juga merugikan kewajiban konstitusional Pemohon untuk memenuhi hak dimaksud;

**F. Ketentuan Pengelolaan Pendidikan Menengah Sebagai Urusan Daerah Provinsi Bertentangan Dengan Hak Untuk Mendapatkan Pendidikan Sebagaimana Dijamin di Dalam Pasal 31 ayat (1) UUD 1945**

1. Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan*”.
2. Jaminan atas hak mendapatkan pendidikan merupakan bagian dari hak sosial yang pemenuhannya membutuhkan peran aktif negara dengan pengalokasian sumber daya yang dimiliki. Pemenuhan hak ini ditentukan oleh tempat pemberian layanan, biaya yang harus dikeluarkan, ketersediaan sekolah, serta data anak usia pendidikan menengah maupun data lulusan pendidikan dasar. Oleh karena itu pemenuhan hak atas pendidikan, *in casu* pendidikan menengah, akan mengalami penurunan pada saat penyelenggaraan pendidikan menengah dilakukan oleh daerah provinsi karena, (1) jarak pengambilan keputusan yang semakin jauh sehingga sangat rawan terjadi pembiasan dan ketidaksesuaian; (2) ketersediaan dana yang terbatas; (3) jumlah sekolah yang harus diselenggarakan sangat banyak; dan (4) potensi ketidaksesuaian antara penyelenggaraan pendidikan dasar dan pendidikan menengah baik dari sisi pengelolaan maupun pendataan peserta didik. Penyelenggaraan pendidikan menengah yang dikelola oleh pemerintah provinsi menyebabkan kabupaten/kota dalam hal ini Kota Blitar tidak dapat menetapkan pengalokasian dana untuk pendidikan di APBD Kota Blitar. Hal tersebut berakibat pada kebijakan pendidikan gratis yang sejak tahun 2011 telah dilaksanakan di Kota Blitar tidak dapat dilaksanakan lagi. Tidak dapat dilaksanakannya kebijakan pendidikan gratis di Kota Blitar menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan menyebabkan masyarakat miskin di Kota Blitar sejumlah 10.100 [[www.blitarkota.bps.go.id](http://www.blitarkota.bps.go.id) (bukti P-9A)] tidak dapat mengakses pendidikan menengah karena harus membayar. Selama ini peserta didik tersebut dapat menikmati pendidikan menengah akibat kebijakan pendidikan gratis yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Blitar. Dengan demikian dapat dipastikan, *pertama* akan terjadi putus sekolah karena masalah biaya dan *kedua* peserta didik dasar yang lulus dan akan menempuh pendidikan menengah terancam tidak mampu mengakses pendidikan menengah tersebut karena permasalahan

biaya;

3. Bahwa Pemohon selama ini telah mampu memberikan layanan pendidikan gratis dan program wajib belajar 12 tahun yang meliputi pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Hal ini berarti hak warga negara atas pendidikan, *in casu* di Kota Blitar, telah dapat dipenuhi. Pada saat terjadi pengalihan penyelenggaraan, hak yang selama ini telah dinikmati terancam dilanggar karena belum adanya program wajib belajar 12 tahun di tingkat provinsi dan keterbatasan anggaran dan kapasitas organisasi dari daerah provinsi. Hal ini tentu akan mempengaruhi pencapaian tujuan nasional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Bahwa terpenuhinya hak atas pendidikan menentukan perlindungan dan pemenuhan seperangkat hak konstitusional yang lain, diantaranya adalah;
  - a. hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang;
  - b. hak memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;
  - c. hak memajukan diri untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya;
  - d. hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
  - e. hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;
  - f. hak memiliki pendidikan dan pengajaran;
  - g. hak memilih pekerjaan;
  - h. hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi; dan
  - i. hak hidup sejahtera lahir dan batin.

## V. PETITUM

1. Berdasarkan seluruh uraian di atas dan bukti-bukti terlampir, jelas bahwa di dalam permohonan uji materil ini terbukti UU Pemerintahan Daerah merugikan kewenangan dan hak konstitusional Pemohon yang dilindungi (*protected*), dihormati (*respected*), dimajukan (*promoted*), dan dijamin (*constitution guarantees*) UUD 1945 serta bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, diharapkan dengan dikabulkannya permohonan ini dapat mengembalikan kewenangan dan hak konstitusional Pemohon

sesuai dengan amanat Konstitusi.

2. Dengan demikian, Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Konstitusi yang mulia berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

- 1) Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai kewenangan pengelolaan pendidikan menengah adalah kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.
- 3) Menyatakan Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai kewenangan pengelolaan pendidikan menengah bukan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.
- 4) Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya; atau  
Apabila Mahkamah berpendapat lain mohon Putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang telah diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-26 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.35-490 tentang Pengangkatan Walikota Blitar;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Bukti P-3A : Fotokopi Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Blitar Nomor 03 Tahun 2016 tentang Persetujuan dan

Dukungan Uji Materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 oleh Walikota Blitar ke Mahkamah Konstitusi tanggal 7 April 2016;

5. Bukti P-4 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Merupakan Kewenangan Dari Pemerintah Kabupaten/Kota;
6. Bukti P-5 : Fotokopi Peraturan Daerah Kota Blitar tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2014-2015;
7. Bukti P-6 : Fotokopi Dokumen Pembangunan Infrastruktur;
8. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
9. Bukti P-8 : Fotokopi Berita tentang Pendidikan di Kota Blitar;
10. Bukti P-9 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
11. Bukti P-9A : Fotokopi Data Penduduk Miskin;
12. Bukti P-10 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah;
13. Bukti P-11 : Fotokopi Kebijakan Anggaran Untuk Pelaksanaan Urusan Pendidikan Pada Pemerintah Kota Blitar Tahun 2011-2016;
14. Bukti P-12 : Fotokopi Rekapitulasi Penerimaan Tambahan Penghasilan Pegawai Dinas Pendidikan Kota Blitar;
15. Bukti P-13 : Fotokopi Keputusan Walikota Blitar Nomor 188/231/HK/410/010.2/2015 tentang Besaran Tambahan Penghasilan Pegawai Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Blitar;
16. Bukti P-14 : Fotokopi Tanda Terima Uang Makanan dan Minuman Bagi PNS;
17. Bukti P-15 : Fotokopi Petunjuk Teknis Tes Kemampuan Agama Kota Blitar;
18. Bukti P-16 : Fotokopi Peraturan Walikota Blitar Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Tes Kemampuan Agama Dalam Penerimaan Siswa Tingkat SMP dan SMA/SMK di Kota Blitar;

19. Bukti P-17 : Fotokopi Daftar Lembaga Penerima Bantuan Kain Seragam Siswa Tahun Ajaran 2015;
20. Bukti P-18 : Fotokopi Daftar Perhitungan Uang Makan Dinas Pendidikan Kota Blitar;
21. Bukti P-19 : Fotokopi Daftar Penerima Bantuan Sepatu Bagi Pendidik dan Tenaga Kependidikan Bukan PNS di Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Blitar Tahun 2015;
22. Bukti P-20 : Fotokopi Daftar Penerima Tambahan Penghasilan Pegawai Dinas Pendidikan Kota Blitar;
23. Bukti P-21 : Fotokopi Dokumen Pakta Integritas Penggunaan Tablet Bagi Siswa-Siswi Kota Blitar;
24. Bukti P-22 : Fotokopi Kumpulan Berita Pendidikan Gratis Kota Blitar;
25. Bukti P-23 : Video dan Foto Pendidikan Gratis di Kota Blitar;
26. Bukti P-24 : Fotokopi Peraturan Walikota Blitar Nomor 11 Tahun 2016 tanggal 22 Februari 2016, tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Blitar Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016;
27. Bukti P-25 : Fotokopi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015 tanggal 17 Desember 2015, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2016;
28. Bukti P-26 : Fotokopi Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 tanggal 23 Oktober 2015, tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2015;

Selain itu, Pemohon mengajukan 3 (tiga) orang ahli yakni **Saldi Isra, Muchamad Ali Safa'at**, dan **Ahmad Sonhadji** serta 5 (lima) orang saksi yakni **Bambang Soeratmoko, Sugiyadi, Rohmad Abadi, Mokhamad Sidik**, dan **Rudy Wijanarko**, yang memberikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dalam sidang tanggal 17 Mei 2016 dan tanggal 30 Mei 2016 dan/atau menyampaikan keterangan tertulis dalam persidangan tersebut yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

## **AHLI PEMOHON**

### **1. Saldi Isra**

Materi yang dimohonkan untuk dinilai konstusionalitasnya dalam perkara ini adalah Angka I, huruf A, Nomor 1 Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) terkait pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dalam lampiran tersebut, pengelolaan pendidikan menengah menjadi urusan pemerintahan daerah provinsi, sedangkan pengelolaan pendidikan dasar, pengelolaan pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi urusan pemerintah daerah kabupaten/kota;

Sebelumnya, melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, pembagian urusan pemerintahan di bidang pendidikan diatur bahwa pemerintahan daerah provinsi hanya melaksanakan urusan yang bersifat koordinatif, sedangkan pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal merupakan urusan atau wewenang pemerintahan daerah kabupaten/kota. Artinya, pergantian dari UU 32/2004 ke UU 23/2014 terjadi pergeseran pembagian urusan di bidang pendidikan. Pergeseran tersebut berupa pengurangan kewenangan daerah kabupaten/kota untuk menyelenggarakan pendidikan menengah dan menjadikannya sebagai kewenangan daerah provinsi;

Dalam permohonan perkara ini, Pemohon menilai bahwa pergeseran kewenangan itu telah atau potensial menimbulkan kerugian konstusional bagi Pemohon. Sebab, pencabutan kewenangan tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum karena terjadi pertentangan antara UU 23/2014 dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU 20/2003), ketidakpastian penyelenggaraan pendidikan menengah, dan tidak menjamin akan adanya hasil guna yang lebih baik. Tidak berhasil guna yang lebih baik karena pendidikan menengah yang telah dilaksanakan Pemohon pada tahap tidak lagi membebani rakyat karena telah dilaksanakan secara gratis. Ketika kewenangan ini dialihkan, penyelenggaraan pendidikan menengah justru terancam tidak dapat dilaksanakan sebagaimana telah dilaksanakan selama ini;

Terkait hal itu, setidaknya ada tiga hal yang mesti ditelaah lebih jauh untuk

membuat terang persoalan konstusionalitas peralihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah, yaitu: (1) pembagian dan hubungan kewenangan pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota, dan dasar pembagiannya; (2) kehasilgunaan dari pemindahan urusan penyelenggaraan pendidikan menengah dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah daerah propinsi; dan (3) kepastian hukum dalam konteks hubungan antara norma yang mengatur kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah;

*Pertama*, mengenai pembagian dan hubungan wewenang/urusan pemerintahan dan dasar pembagiannya. Terkait hal ini, Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan, "*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah*". Ada tiga hal penting yang terkandung dalam ketentuan konstitusi tersebut, yaitu:

**Pertama**, pengaturan hubungan dan pembagian wewenang pemerintahan mesti diatur menggunakan Undang-Undang. Artinya, bagaimana kewenangan pemerintahan dibagi dan bagaimana hubungan penyelenggaraan wewenang tersebut mesti diatur dalam Undang-Undang, bukan bentuk hukum pengaturan lainnya. Adapun yang diberi hak konstusional untuk mengatur hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah pembentuk undang-undang, yaitu DPR dan Presiden;

**Kedua**, pengaturan hubungan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota oleh pembentuk undang-undang mesti dilakukan dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dengan demikian, kewenangan pembentuk undang-undang untuk mengatur hubungan dan pembagian wewenang dibatasi dengan keharusan untuk memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah;

**Ketiga**, frasa "*...memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah*" berkonsekuensi terhadap munculnya keharusan bagi pembentuk Undang-Undang untuk mengatur hubungan kewenangan pemerintahan secara tidak sama/segaram

(asimetris). Artinya, dalam mengatur hubungan kewenangan pemerintahan, pembentuk undang-undang tidak mesti mengatur pola dan pembagian kewenangan secara sama untuk semua daerah, melainkan harus memerhatikan kondisi masing-masing daerah. Dengan memerhatikan keragaman daerah, apabila semua daerah dalam kondisi sama, pengaturan hubungan kewenangan yang sama tentu dimungkinkan, tetapi jika kondisi daerah satu dengan yang lainnya berbeda, muncul kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk mengaturnya secara berbeda pula. Cara berpikir demikian dapat dibangun karena frasa "*...memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah*" dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 sesungguhnya tidaklah dimaksudkan untuk daerah-daerah dengan status daerah khusus, melainkan juga meliputi seluruh daerah otonom lainnya. Sehingga, prinsip asimetris dalam pengaturan hubungan wewenang pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota berlaku untuk semua daerah;

Berdasarkan kandungan ketentuan Pasal 18A UUD 1945, pengalihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah tentunya dapat ditelaah lebih jauh tentang apakah dapat dinilai bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Dari aspek pilihan bentuk hukum pengaturannya, yaitu undang-undang, maka pengaturan pembagian kewenangan tersebut dalam UU 23/2014 tentunya sudah sesuai dengan mandat UUD 1945. Lebih-labih lagi jika dibanding periode sebelumnya, di mana pembagian dan hubungan kewenangan pemerintahan justru diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Artinya, bentuk hukum pengaturannya sudah tepat dan memiliki posisi yang lebih kuat;

Hanya saja, dari aspek kewajiban pembentuk undang-undang untuk memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah, pengaturan pembagian dan hubungan wewenang tersebut justru belum terpenuhi. Setidaknya hal itu dapat dibaca melalui dua indikator berikut, yaitu (1) pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan menyangkut pelayanan dasar yang bersifat konkuren sesuai Pasal 11 dan Pasal 12 UU 23/2014, namun dalam pembagian pengelolaan urusan tersebut, UU justru tidak membuka ruang penyelenggaraan pendidikan dilakukan sesuai keberagaman daerah; (2) Lampiran terkait pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota juga tidak membuka ruang adanya pembagian kewenangan yang bersifat asimetris. Artinya, UU Pemda mengatur pembagian

urusan pemerintahan yang bersifat konkuren dengan memperlakukan semua daerah secara sama/seragam, sekalipun kondisi untuk setiap daerah berbeda satu sama lain;

Dengan begitu, pembentuk undang-undang dapat dinilai mengabaikan kewajiban konstitusionalnya untuk memerhatikan 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 sebagaimana terdapat dalam lampiran UU 23/2014 juga menutup ruang dilakukannya penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah secara asimetris, termasuk dalam urusan penyelenggaraan pendidikan menengah. Padahal, Pasal 18A UUD 1945 secara tegas memberi amanat kepada pembentuk undang-undang untuk memerhatikan keragaman daerah;

*Kedua*, terkait kehasilgunaan pemindahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah. Sebuah aturan akan berhasilguna jika memang dibutuhkan dan bermanfaat bagi perbaikan kehidupan masyarakat. Ihtwal itu, apakah kemudian pengalihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah dari daerah kabupaten/kota kepada daerah provinsi akan memperoleh hasil guna yang lebih baik? Pertanyaan ini tentu tidak bisa dijawab secara tunggal atau hitam putih dengan memberi jawaban "ya" atau "tidak". Sebab, dengan melihat kondisi masing-masing daerah yang berbeda satu sama lain, jawaban atas pertanyaan tentu akan beragam sesuai kondisi masing-masing daerah;

Bagi daerah kabupaten/kota yang telah melaksanakan kewenangan tersebut secara baik, di mana penyelenggaraan pendidikan menengah yang sudah cukup mapan karena didukung anggaran dan infrastruktur memadai, tentunya pengalihan kewenangan akan memunculkan masalah baru, bahwa tidak ada jaminan hasil guna yang akan diperoleh akan lebih baik dibanding capaian yang telah diraih. Lebih jauh, peralihan kewenangan justru dikhawatirkan akan menyebabkan menurunnya mutu pelayanan dasar pendidikan dibanding ketika masih diselenggarakan oleh daerah kabupaten/kota. Sebab, ketika kewenangan dialihkan, semua akan memulai dari awal dan membutuhkan penataan dalam masa peralihan yang tidak sebentar. Masyarakat di daerah kabupaten/kota dengan kondisi demikian tentu akan dirugikan, sehingga peralihan tersebut tidak akan memperoleh hasil guna yang lebih baik;

Sementara bagi daerah kabupaten/kota yang masih dibayangi berbagai persoalan dalam menyelenggarakan pendidikan menengah karena infrastruktur dan anggaran yang belum memadai, dan masih lemahnya sumber daya manusia dalam menyelenggarakan pendidikan menengah, mengalihkan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah ke daerah provinsi tentu akan membuka harapan baru untuk perbaikan sistem penyelenggaraan pendidikan menengah, walaupun tetap tidak ada jaminan akan terlaksanakan secara lebih baik;

Karena jawaban terkait hasil guna dari peralihan kewenangan tidaklah tunggal, maka mandat Pasal 18A UUD 1945 yang mengharuskan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota diatur dengan memerhatikan keragaman daerah menjadi sangat penting untuk ditindaklanjuti. Dengan mempedomani Pasal 18A UUD 1945, agar penyelenggaraannya berhasil guna bagi masyarakat, maka pengalihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah tidaklah boleh digeneralisir. Dalam arti, pengalihan kewenangan mesti dilakukan dengan memerhatikan daerah kabupaten/kota yang telah "berhasil" memberikan pelayanan pendidikan menengah yang memadai. Di sinilah pentingnya melakukan pemilahan (agar semua daerah tidak diperlakukan sama) dalam melakukan pergeseran kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah;

Langkah pemilahan dalam menggeser kewenangan untuk tujuan menjaga hasil guna penyelenggaraan pendidikan menengah sesungguhnya juga sejalan dengan semangat yang terkandung di balik pembentukan UU 23/2014. Di mana, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang 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 memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem NKRI sebagaimana dinyatakan dalam huruf b konsideran Menimbang UU 23/2014;

*Ketiga*, terkait kepastian hukum dalam konteks hubungan antar norma yang mengatur penyelenggaraan pendidikan menengah. Dalam hal ini pengaturan terkait penyelenggaraan pendidikan menengah tidak hanya terdapat dalam UU 23/2014, melainkan juga dalam UU 20/2003. Harusnya, karena terdapat persinggungan substansi materi yang diatur, kedua UU tersebut mesti sinkron satu sama lain. Pada fakta, dengan digesernya kewenangan penyelenggaraan

pendidikan menengah dari daerah kabupaten/kota ke daerah provinsi, Angka I huruf A Nomor 1 Lampiran UU 23/2014 justru bertentangan dengan ketentuan Pasal 50 ayat (5) UU 20/2003 tentang Sisdiknas dinyatakan, *“Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal”*;

Dalam kerangka pengujian Angka I huruf A Nomor 1 Lampiran UU 23/2014, ketentuan Pasal 50 ayat (5) UU 20/2003 memang bukan batu uji untuk menilainya. Hanya saja, ketidakpastian hukum yang timbul akibat terjadi peralihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan tinggi melalui ketentuan UU 23/2014 merupakan wujud hilangnya hak atas kepastian hukum setiap warga negara terhadap penyelenggaraan pendidikan menengah. Lebih lagi, UU 23/2014 juga tidak mengatur bagaimana peralihan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah tersebut mesti dilakukan dalam kaitannya dengan adanya ketentuan UU 20/2003 yang secara khusus mengatur sistem penyelenggaraan pendidikan, termasuk pendidikan menengah;

Agar ketidakpastian hukum dapat diakhiri, maka penyelesaian konflik hukum antara dua UU ini mesti dilakukan. Pertentangan antaran Lampiran UU 23/2014 dengan rumusan batang tubuh Pasal 50 ayat (5) UU 20/2003 mesti diakhiri dengan cara menyatakan Angka I huruf A Nomor 1 Lampiran UU 23/2014 inkonstitusional. Atau, setidaknya dengan melakukan penafsiran terhadap Lampiran UU Pemda tersebut;

Jika pilihannya adalah memberikan penafsiran, maka hal itu dapat dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa hal berikut, yaitu (1) secara formal, materi UU 23/2014 dan UU 20/2003 tidaklah seimbang, sebab pengalihan kewenangan dalam UU 23/2014 hanya dimuat dalam lampiran, sedangkan kewenangan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pendidikan menengah diatur dalam batang tubuh UU 20/2003. Sesuai UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), batang tubuh merupakan bagian yang memuat materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan, sehingga keberadaannya bersifat imperatif. Sementara lampiran hanya bersifat fakultatif, yang keberadaannya tidak mesti selalu ada dalam setiap peraturan perundang-undangan. Lampiran hanya akan ada jika dianggap perlu. Itupun dengan harus menegaskan keberadaannya dalam batang tubuh undang-undang. Dengan posisi yang berbeda, kekuatan keduanya juga berbeda, di mana keberadaan batang

tubuh jauh lebih kuat dibanding lampiran;

Dengan demikian, Lampiran UU 23/2014 tentunya tidak dapat mengenyampingkan batang tubuh UU 20/2003; (2) pembagian kewenangan sebagaimana dimuat dalam Angka I huruf A Nomor 1 Lampiran UU 23/2014 hanya berlaku terbatas bagi daerah kabupaten/kota yang belum mampu memenuhi standar penyelenggaraan pendidikan menengah yang ditopang sumber daya manusia profesional, serta infrastruktur dan keuangan yang memadai. Dengan berlaku terbatas, maka bagi daerah kabupaten/kota lainnya tetap dapat menjalankan kewenangan untuk menyelenggarakan pendidikan menengah sesuai ketentuan Pasal 50 ayat (5) UU 20/2003. Terkait daerah kabupaten/kota mana yang telah dapat melaksanakan kewenangan di bidang pendidikan yang memadai, tentu pemerintah pusat yang akan menentukannya sesuai evaluasi penyelenggaraan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah. Dengan melakukan penafsiran atas konstitusionalitas keberlakuan Angka I huruf A Nomor 1 Lampiran UU 23/2014, ketidakpastian hukum karena terjadinya pertentangan norma undang-undang dapat diselesaikan;

Dalam permohonan, Pemohon memang meminta agar Majelis Hakim Konstitusi menyatakan Lampiran Angka I huruf A Nomor 1 UU 23/2014 bertentangan dengan UUD 1945. Dalam sudut pandang ketentuan tersebut tidak mempertimbangkan keberagaman daerah dan juga menimbulkan ketidakpastian hukum, layak kiranya permohonan tersebut dikabulkan. Hanya saja, karena standar penyelenggaraan pendidikan menengah belum dapat dipenuhi seluruh daerah kabupaten/kota, karena beratnya beban penyelenggaraan daerah otonom dan keterbatasan infrastruktur dan anggaran, maka mengalihkan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah ke daerah provinsi untuk tujuan menghasilkan manfaat yang lebih baik tentu dapat diterima;

Dalam konteks itu, akan sangat adil dan memberi manfaat lebih bagi rakyat jika Mahkamah menyatakan ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 jika tidak dimaknai hanya berlaku bagi daerah-daerah yang belum mampu memenuhi standar penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah yang memadai;

## **2. Muchamad Ali Safa'at**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

(UU Pemda) dibentuk untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pengesahan yang dilakukan pada tahun penyelenggaraan Pemilu nasional 2014 membuat substansi UU Pemda ini pada awalnya tidak banyak mendapat perhatian. Undang-Undang yang mendapat perhatian besar, yang sesungguhnya terkait dengan UU Pemda, adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, karena mengubah dari pemilihan secara langsung oleh rakyat menjadi pemilihan oleh DPRD. Reaksi masyarakat yang besar berujung pada dikeluarkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 yang mengembalikan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan secara langsung oleh rakyat. Perppu ini selanjutnya disahkan dengan UU Nomor 1 Tahun 2015. Konsekuensi dari adanya Perppu ini adalah perubahan terhadap UU Nomor 23 Tahun 2014, yaitu dengan Perpu Nomor 2 Tahun 2014 yang selanjutnya ditetapkan sebagai UU Nomor 2 Tahun 2015;

Tahun 2014, UU Pemda belum banyak mendapatkan reaksi karena merupakan tahun politik nasional. Demikian pula halnya pada tahun 2015 karena pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak di 269 daerah sehingga perhatian tertuju pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Dapat dimaklumi baru pada tahun 2016 ini banyak persoalan baru disadari terutama oleh kabupaten/kota yang banyak kewenangannya dialihkan. Kesadaran itu berujung pada pengajuan beberapa permohonan pengujian UU Pemda ke Mahkamah Konstitusi, termasuk yang diajukan oleh Pemohon dalam perkara ini yang secara khusus terkait dengan pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi;

Secara keseluruhan, UU Pemda lebih menekankan pada paradigma negara kesatuan di mana kekuasaan pemerintahan ada pada pemerintah pusat. Urusan yang menjadi kewenangan daerah sebagai dasar pembentukan daerah otonom semata-mana adalah pemberian dari pemerintah pusat. Otonomi berasal dari sentralisasi. Kensekuensinya, apakah daerah diberi kewenangan atau tidak, atau urusan apa yang diberikan kepada daerah sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat;

Hal ini dapat dilihat dari penegasan kekuasaan Presiden dalam UU Pemda. Walaupun di dalam pengertian umum pemerintahan daerah UU Pemda masih memuat prinsip otonomi yang seluas-luasnya, namun hal itu tidak disinggung lagi dalam pasal-pasal dan digantikan dengan ketentuan tentang

kekuasaan pemerintahan yang menegaskan kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Pasal 5 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan:

- (1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- (2) *Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan.*
- (3) *Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu.*
- (4) *Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.*

Penempatan ketentuan tersebut di dalam UU Pemerintahan Daerah hendak menegaskan bahwa otonomi daerah yang dibentuk melalui desentralisasi adalah pemberian dari pemerintah pusat. Konsekuensinya, seberapa besar urusan yang diberikan melalui desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan bergantung kepada pemerintah pusat;

Hal ini sangat berbeda dengan Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Artinya, pemerintahan daerah memiliki kewenangan atas semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah;

Oleh karena itu, untuk menjawab pertanyaan konstitusionalitas pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah akan terlebih dahulu dianalisis beberapa pertanyaan awal. Selengkapnya pertanyaan yang hendak dianalisis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi negara kesatuan dan otonomi daerah berdasarkan UUD 1945?
2. Apakah daerah juga memiliki kewenangan konstitusional di bidang pendidikan?
3. Apakah pengelolaan pendidikan menengah merupakan kewenangan konstitusional kabupaten/kota?

### **Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah**

Dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia desentralisasi dan

sentralisasi telah beberapa kali mengalami pergeseran. Ada banyak faktor yang mempengaruhi pasang surut desentralisasi dan sentralisasi yang diwujudkan dalam pembagian kewenangan urusan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Salah satu faktor yang kuat berpengaruh adalah watak kekuasaan negara apakah bergerak ke arah demokratis atau otoriter, selain kondisi masyarakat dan perkembangan urusan pemerintahan itu sendiri. Namun demikian, pergeseran yang terjadi tentu saja harus tetap berada dalam koridor UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Menurut konsep negara kesatuan memang desentralisasi berasal dari sentralisasi. Namun di sisi lain desentralisasi dan otonomi daerah adalah ketentuan UUD 1945. Hal ini berarti negara kesatuan harus dijalankan beriringan dengan otonomi daerah. Sentralisasi tidak boleh menghilangkan keberadaan otonomi daerah sebagai amanat konstitusi;

Pembahasan tentang otonomi daerah dalam sejarah konstitusi di Indonesia menunjukkan bahwa para pembentuk bangsa menghendaki pemberian otonomi kepada daerah. Hal ini mengingat ada kekhawatiran pada saat itu bahwa bentuk negara kesatuan yang dipilih dapat melahirkan sentralisasi dan penyeragaman mengingat dalam konsep negara kesatuan memang tidak ada negara di dalam negara. Oleh karena itu perlu ketentuan yang memberikan pengakuan kepada daerah, baik sebagai daerah otonom maupun sebagai daerah administrasi, serta pengakuan terhadap hak asal-usul dan keistimewaan daerah. Pembahasan BPUPKI menghasilkan rumusan Pasal 18 yang menyatakan:

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”;*

Keberadaan otonomi daerah dan daerah otonom semakin dipertegas dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan sebagai berikut:

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan;

Walaupun memiliki landasan konstitusional yang sangat kuat, namun sebelum era reformasi pemberian otonomi kepada daerah dapat dikatakan belum pernah dilaksanakan. Di awal kemerdekaan dan masa orde lama secara normatif pernah dibentuk UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, dan UU Nomor 18 Tahun 1968 yang bersifat desentralistik, namun karena kondisi politik ketiga Undang-Undang tersebut dapat dikatakan belum pernah dilaksanakan dengan baik. Pada masa Orde Baru walaupun kondisi politik sangat stabil, namun penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat sentralistik melalui UU Nomor 5 Tahun 1974;

Sentralisasi, terutama di masa Orde Baru, mengakibatkan munculnya kesenjangan antara pusat dan daerah. Daerah kehilangan identitas dan tidak dapat berinisiatif untuk menyelenggarakan pembangunan sesuai dengan kondisi dan kekayaan yang dimiliki. Kemajuan perekonomian nasional berbanding terbalik dengan kemajuan dan kesejahteraan di daerah. Hal ini adalah buah dari ketidakadilan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya nasional;

Sentralisasi disadari sebagai salah satu kelemahan masa lalu. Oleh karena itu di awal masa reformasi dibentuk Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan MPR ini mengakui bahwa pembangunan daerah adalah bagian integral dari pembangunan nasional yang harus dilaksanakan melalui otonomi daerah, pengaturan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah pada masa Orde Baru belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan pemerataan;

TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 mengamanatkan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ketetapan MPR ini ditindaklanjuti dengan pembentukan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan

kewenangan sangat besar kepada daerah otonom, terutama daerah kabupaten dan kota yang dinyatakan sebagai tempat penyelenggaraan otonomi daerah secara utuh;

Sesuai dengan format ketatanegaraan waktu itu, penyelenggaraan negara oleh semua lembaga negara dievaluasi oleh MPR setiap tahun. Untuk penyelenggaraan otonomi daerah, evaluasi dituangkan dalam TAP MPR Nomor IV Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Ketetapan MPR ini menyatakan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan sehingga banyak mengalami kegagalan dan tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Kegagalan itu menimbulkan ketidakpuasan dan ketersinggungan rasa keadilan yang melahirkan antara lain tuntutan untuk memisahkan diri dan tuntutan keras agar otonomi daerah ditingkatkan pelaksanaannya;

MPR berpendapat bahwa penyelenggaraan otonomi daerah merupakan salah satu upaya strategis yang memerlukan pemikiran yang matang, mendasar, dan berdimensi jauh ke depan. Pemikiran itu kemudian dirumuskan dalam kebijaksanaan otonomi daerah yang sifatnya menyeluruh dan dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar demokrasi, kesetaraan, dan keadilan disertai oleh kesadaran akan keanekaragaman kehidupan kita bersama sebagai bangsa dalam semangat Bhineka Tunggal Ika. Kebijakan otonomi daerah diarahkan kepada pencapaian sasaran-sasaran sebagai berikut:

- a. Peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreatifitas masyarakat serta aparatur pemerintahan di daerah;
- b. Kesetaraan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar-pemerintah daerah dalam kewenangan dan keuangan;
- c. Untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, dan kesejahteraan masyarakat di daerah;
- d. Menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah;

TAP MPR Nomor IV Tahun 2000 juga memuat identifikasi permasalahan-permasalahan mendasar yang dihadapi dalam penyelenggaraan otonomi daerah antara lain adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah oleh Pemerintah Pusat selama ini cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi sehingga proses desentralisasi menjadi tersumbat;

2. Kuatnya kebijakan sentralisasi membuat semakin tingginya ketergantungan daerah-daerah kepada pusat yang nyaris mematikan kreatifitas masyarakat beserta seluruh perangkat pemerintahan di daerah;
3. Adanya kesenjangan yang lebar antara daerah dan pusat dan antar-daerah sendiri dalam kepemilikan sumber daya alam, sumber daya budaya, infrastruktur ekonomi, dan tingkat kualitas sumber daya manusia;
4. Adanya kepentingan melekat pada berbagai pihak yang menghambat penyelenggaraan otonomi daerah.

Berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menempatkan pelaksanaan otonomi pada daerah kabupaten dan kota, Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 2000 mengamanatkan otonomi secara bertingkat antara daerah provinsi dan daerah kabupaten kota. Hal ini dapat dilihat dari rekomendasi ke-7 pada Tap MPR Nomor IV Tahun 2000 yang menyatakan:

*(7) Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan pusat dan daerah diperlukan upaya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap propinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya;*

Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 2000 selanjutnya diikuti dengan pembentukan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini walaupun tetap memberikan otonomi yang besar kepada daerah, namun tidak lagi menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah ada pada kabupaten dan kota. Sebaliknya, Undang-Undang 32 Tahun 2004 menempatkan baik provinsi maupun kabupaten/kota sebagai daerah otonom;

Pengakuan terhadap pentingnya otonomi daerah juga dapat dilihat dari proses pembahasan perubahan UUD 1945 oleh MPR. Jika dilihat dari risalah sidang MPR, pendapat bahwa otonomi daerah yang seluas-luasnya harus dijalankan dalam negara kesatuan sangat dominan. Otonomi daerah melalui desentralisasi diyakini menjadi jalan untuk memberikan keadilan kepada daerah serta menjaga keragaman masyarakat Indonesia;

Pada pembahasan materi perubahan Pasal 18 UUD 1945 memang sempat muncul pendapat untuk menggeser titik tekan otonomi daerah dari kabupaten dan kota, namun pendapat ini juga mendapat tentangan pada saat

dilakukan dengar pendapat di daerah. Pada akhirnya diakui bahwa baik provinsi maupun kabupaten dan kota merupakan daerah otonom yang masing-masing memiliki kewenangan;

Uraian di atas menunjukkan dengan jelas bahwa konsep negara kesatuan harus dipahami bersamaan dengan prinsip otonomi daerah. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 harus dibaca berdampingan dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945. Artinya, dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak boleh dilakukan dengan cara sentralisasi, melainkan harus terdesentralisasi kepada daerah-daerah. Daerah tidak saja harus memiliki otonomi, yang artinya memiliki kewenangan sepenuhnya menyelenggarakan suatu urusan, tetapi otonomi itu harus seluas-luasnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945. Otonomi seluas-luasnya mengandung dua makna, *pertama*, derajat keleluasaan penyelenggaraan urusan; dan *kedua*, jumlah urusan yang menjadi kewenangan harus seluas mungkin;

Oleh karena itu, di Indonesia desentralisasi, pembentukan daerah otonomi, dan pemberian otonomi yang seluas-luasnya bukan merupakan pemberian pemerintah pusat, melainkan amanat UUD 1945. Jika otonomi daerah adalah pemberian pemerintah pusat, maka tidak diperlukan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945, cukup dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar;

Mengingat otonomi daerah yang seluas-luasnya adalah amanat konstitusi, maka tidak boleh ada Undang-Undang yang sama sekali meniadakan otonomi daerah ataupun membuat kewenangan yang dimiliki oleh daerah tidak dapat lagi disebut sebagai otonomi seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya telah hilang pada saat pemerintah pusat memiliki kewenangan atas urusan yang lebih luas dari daerah. Karena itulah pembagian urusan dilakukan dengan menganut model residu sebagaimana digunakan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, sebagai pelaksanaan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang memberikan otonomi seluas-luasnya "*kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*";

### **Kewenangan Konstitusional Daerah Di Bidang Pendidikan**

Sebagai hukum dasar, UUD 1945 tidak menentukan urusan apa saja yang

menjadi kewenangan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Yang ditentukan adalah prinsip dasar otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5), dan Pasal 18A UUD 1945. Ketentuan Pasal 18A ayat (5) menggariskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;

Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 memberikan arah pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten, dan kota harus dilakukan dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Sedangkan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menegaskan prinsip keadilan dan keselarasan terkait dengan hubungan keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya;

Jika merujuk pada ketentuan Pasal 18A ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa ruang lingkup otonomi daerah adalah seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat, maka ruang lingkup urusan pemerintah daerah adalah semua urusan kecuali urusan yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Semua UU Pemda di era reformasi menentukan 6 (enam) urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yang berdasarkan UU 23/2014, disebut sebagai urusan abdlolut, yaitu (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiscal nasional; dan (6) agama. Dengan demikian pada hakikatnya di luar keenam urusan tersebut, termasuk urusan pendidikan, adalah bagian dari urusan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi yang seluas-luasnya;

Sesuai dengan prinsip negara kesatuan, terhadap urusan yang masuk ke dalam otonomi seluas-luasnya tersebut tentu pemerintah pusat masih memiliki peran sebagai kesatuan penyelenggaraan pemerintahan negara. Peran pemerintah pusat ditegaskan dalam Pasal 16 UU Pemda, yaitu:

- a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan; dan
- b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;

Selain dari sisi ruang lingkup otonomi yang seluas-luasnya, pendidikan

juga dapat dilihat dari sisi pemenuhan hak konstitusional warga negara serta kewajiban konstitusional negara di bidang pendidikan. Pendidikan merupakan hak konstitusional warga negara karena menentukan pemenuhan hak untuk mengembangkan pribadi secara utuh sebagai manusia yang bermartabat [Pasal 28F dan Pasal 28H ayat (3) UUD 1945]. Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan;

Hak atas pendidikan merupakan bagian dari hak asasi manusia dalam kategori hak sosial yang membutuhkan peran aktif negara untuk pemenuhannya. Pasal 28I UUD 1945 menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama Pemerintah. Kabupaten/Kota serta pemerintah kabupaten/kota adalah bagian dari organ negara dan pemerintah yang mengemban tanggungjawab tersebut. Tanggung jawab ini dipertegas oleh ketentuan Pasal 31 ayat (4) yang mengamanatkan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh perseratus) tidak hanya di APBN, melainkan juga di APBD setiap daerah;

### **Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah**

Terhadap urusan yang menjadi bagian dari otonomi yang seluas-luasnya diatur hubungan wewenang berdasarkan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 yang harus memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Untuk menyelenggarakan urusan tersebut, diperlukan hubungan keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya yang adil dan selaras sebagaimana digariskan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945. Hubungan wewenang dalam hal ini termasuk pembagian urusan antara provinsi dengan kabupaten/kota. Baik di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 maupun UU 23 Tahun 2014 menentukan prinsip-prinsip yang digunakan untuk menentukan pembagian urusan, dalam perkara ini antara provinsi dengan kabupaten/kota adalah (1) akuntabilitas; (2) efisiensi; (3) eksternalitas; dan (4) kepentingan strategis nasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UU Pemda;

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, Pasal 13 ayat (3) UU Pemda telah merinci urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi, yaitu:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah

kabupaten/kota; dan/atau

- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah provinsi;

Dengan menggunakan kriteria sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 ayat (3) UU Pemda dimaksud, maka pengelolaan pendidikan menengah adalah urusan kabupaten/kota karena:

- a. Lokasi sekolah menengah ada di suatu dan setiap kabupaten/kota;
- b. Peserta didik pendidikan menengah secara umum adalah penduduk suatu kabupaten/kota. Kalaupun ada peserta didik dari kabupaten/kota lain jumlahnya sangat kecil mengingat jarak yang harus ditempuh;
- c. Dengan peserta didik yang berasal dari satu kabupaten/kota maka penerima manfaat pengelolaan pendidikan menengah adalah masyarakat kabupaten/kota setempat. Hal ini juga terkait dengan pengembangan pendidikan dasar yang mengarah pada pendidikan dasar wajib 12 tahun; dan
- d. Penyelenggaraan pendidikan menengah lebih efisien oleh kabupaten/kota dilihat dari sisi jangkauan wilayah dan besaran organisasi yang diperlukan;

Berdasarkan kriteria tersebutlah UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) sebagai UU yang mengatur spesifik tentang pengelolaan sector pendidikan menentukan pengelolaan pendidikan menengah adalah kewenangan kabupaten/kota. Pasal 50 ayat (5) UU Sisdiknas menentukan *"Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal"*.

Pengelolaan pendidikan menengah oleh kabupaten/kota juga merupakan wadah mewujudkan hubungan kewenangan yang memungkinkan kekhususan dan keragaman daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 dapat diwujudkan melalui bidang pendidikan. Kekhususan dan keragaman dalam hal ini baik terkait dengan manajemen pendidikan maupun substansi pelajaran. Kekhususan dan keragaman daerah di bidang pendidikan telah memungkinkan tercapainya mutu pendidikan yang tinggi oleh kabupaten/kota dalam bentuk pembebasan semua biaya pendidikan yang hal ini sama dengan telah mampu mewujudkan wajib belajar 12 tahun, lebih tinggi dari standar nasional yang baru menentukan wajib belajar 9 tahun;

Dari sisi substansi pembelajaran, pengelolaan pendidikan menengah oleh kabupaten/kota memberikan otonomi kepada daerah untuk mengembangkan pendidikan muatan lokal sesuai dengan karakteristik daerah setempat baik di bidang karakter pribadi, teknologi (SMK), maupun budaya daerah setempat. Pada saat pengelolaan dilakukan oleh provinsi, memang masih memungkinkan adanya muatan lokal, namun tentu membutuhkan upaya yang lebih besar baik dari sisi birokrasi maupun dari sisi identifikasi dan pelaksanaan pendidikan yang sesuai dengan kekhususan dan keragaman kabupaten/kota setempat;

Pengelolaan pendidikan menengah memang tidak disebutkan secara tegas oleh UUD 1945 sebagai kewenangan kabupaten/kota, namun berdasarkan uraian di atas, kewenangan pengelolaan pendidikan menengah oleh kabupaten/kota dapat ditempatkan sebagai kewenangan yang memang dibutuhkan untuk menjalankan kewenangan konstitusional yang dimiliki, yaitu untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya dan sebagai kewenangan yang paling memungkinkan terlaksananya tanggung jawab negara, terutama pemerintah, untuk memenuhi hak atas pendidikan;

## **Penutup**

Sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi guna menjalankan kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dan sebagai salah satu ciri negara hukum Indonesia [Pasal 1 ayat (3) UUD 1945], segenap penyelenggaraan negara harus didasarkan pada UUD 1945 yang tidak hanya berfungsi sebagai konstitusi politik, tetapi konstitusi bagi segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Bidang pendidikan mendapatkan tempat penting dalam UUD 1945 sehingga kebijakan di bidang pendidikan harus diturunkan dari norma-norma konstitusi. Kebijakan itu tidak saja tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 tetapi yang lebih penting adalah mampu memaksimalkan pencapaian tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan memenuhi hak atas pendidikan bagi segenap warga negara. Pengalihan pengelolaan pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi telah mengurangi makna otonomi seluas-luasnya [Pasal 18 ayat (5) UUD 1945], mengurangi kewenangan konstitusional kabupaten/kota di bidang pendidikan, dan berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara atas pendidikan;

Bahkan walaupun (*quad non*) dinyatakan bahwa pengelolaan pendidikan

menengah adalah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), tidak dengan sendirinya berarti tidak dapat diuji dengan UUD 1945. Kebijakan hukum terbuka dapat dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 pada saat bersifat diskriminatif (Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 terkait calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah), melanggar hak konstitusional warga negara, serta dengan pertimbangan kemanfaatan kebijakan hukum (Putusan MK Nomor 66/PUU-XI/2013 terkait penentuan Ibu Kota Kabupaten Maybrat);

### 3. Ahmad Sonhadji

Ahli memfokuskan pada lima aspek kajian, yaitu *pertama* dilihat dari hukum perundang-undangan, *kedua* dilihat dari sistem organisasi pendidikan, *ketiga* dilihat dari manajemen, *keempat* ditinjau dari kesinambungan pembelajaran, dan *kelima* dipandang dari kendala dalam implementasinya;

#### 1. Hukum dan Perundang-Undangan

Berbicara mengenai penyelenggaraan pendidikan harus bicara mengenai hukum karena masalah tersebut menyangkut tujuan nasional, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu, penyelenggaraan pendidikan harus didukung oleh hukum dan dilindungi oleh hukum, serta memperoleh kepastian hukum sehingga bicara mengenai penyelenggaraan pendidikan tidak terlepas dari bicara mengenai hukum;

Kebijakan alih kelola pendidikan menengah dan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi tidak sesuai dengan rumusan Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan "*hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah*". Alih kelola ini sama sekali tidak memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Suatu kenyataan daerah-daerah kabupaten/kota di Indonesia sangat beragam. Perbedaan-perbedaan itu berkisar pada letak geografis, topografi, demografi, sosiokultural, dan potensi ekonomi.

Contoh Kabupaten Gresik bagian pesisir utara, datar, dan kawasan industri, berbeda dengan Kabupaten Trenggalek, pesisir selatan, pegunungan, dan agraris. Contoh lain, Kabupaten Banyuwangi, pantai selatan dan timur, budaya yang heterogen, serta pertanian yang kuat berbeda dengan Kabupaten

Bojonegoro, yaitu daerah kehutanan dan pertambangan. Contoh yang ekstrem misalnya Kota Batu, daerah pariwisata, pertanian nonpesisir, dan multietnis sangat berbeda dengan Kabupaten Sumenep, pesisir, kepulauan, masyarakat nelayan, dan dominan etnis Madura;

Begitu pula Kota Blitar, ukurannya sedang, situasi tenang, masyarakat relatif homogen, tempat wisata sejarah, dan tempat transit perjalanan antarkota, juga sangat berbeda dengan Kota Surabaya, metropolitan, kawasan industri, pusat perdagangan ibukota provinsi, masyarakatnya heterogen, serta memiliki pelabuhan laut yang besar;

Penyelenggaraan pendidikan memerlukan kepastian hukum karena Indonesia adalah negara hukum. Setelah mencermati Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 ternyata alih kelola pendidikan menengah dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah daerah provinsi tidak menjamin kepastian hukum. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional saling kontradiktif dengan Undang-Undang Pemda, yakni dalam Pasal 50 ayat (5) UU Sisdiknas disebutkan *pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal*, namun Undang-Undang Pemda pendidikan menengah tersebut menjadi kewenangan dari Pemerintah Provinsi;

## **2. Sistem organisasi pendidikan**

Menyangkut peningkatan kualitas sumber daya manusia yang mempengaruhi semua cabang kehidupan dan kemajuan bangsa, dengan peserta didik yang memiliki karakteristik yang beragam, sistem organisasi bidang pendidikan harus memungkinkan pengelola sedekat mungkin dengan komunitas pendidik dan peserta didik. Dengan demikian, upaya transfer *of knowledge, skills, and attitude, and values* dapat dilakukan secara efektif dan optimal apabila dalam pembentukan karakteristik siswa akan lebih cepat karena pengelola pendidikan dekat dengan peserta didik. Makin jauh pengelola pendidikan, makin lambat proses pembentukan karakter siswa.

Oleh karena itu, otonomi pengelolaan pendidikan yang paling ideal untuk jenjang PAUD pendidikan dasar sampai pendidikan menengah, dari TK sampai SD kelas 12 adalah di bawah pemerintahan daerah kabupaten/kota;

Begitu masyarakat semakin kompleks dan beragam dalam era informasi

ini, organisasi cenderung ke arah lebih desentralisasi, bukan ke arah sentralisasi atau semisentralisasi yang berarti suatu kemunduran. Hal ini disebabkan karena masyarakat semakin melek informasi, semakin tahu hak-hak kewarganegaraannya, serta semakin membutuhkan pengambilan keputusan yang cepat.

Di beberapa negara maju, desentralisasi bidang pendidikan berada di tingkat kota dan distrik semacam kabupaten. Sebagai contoh di Amerika Serikat bidang pendidikan dinaungi oleh *board of education* atau *school district* untuk kota dan county (semacam kabupaten di sini) untuk jenjang K-12 (*kindergarden*) sampai kelas 12, K-12.

Di Inggris, pengelolaan pendidikan untuk semua jenjang, yaitu PAUD, pendidikan dasar, dan menengah di bawah *local education authority* atau LEA, semacam dinas kabupaten/kota di Indonesia;

### 3. Manajemen

Ditinjau dari manajemen terdapat lima hal, yaitu *pertama* rentang kendali, *kedua* koordinasi, *ketiga* pendidik dan tenaga kependidikan, *keempat* masalah anggaran, dan *kelima* masalah aset, sarana, dan prasarana pendidikan;

- a. Rentang kendali (*spend of control*) apabila alih kelola ini dilaksanakan, rentang kendali pengelolaan pendidikan menengah pada pemerintah daerah/provinsi menjadi terlalu besar yang menyebabkan pembinaan dan pengawasan pendidikan menengah menjadi kurang efektif dan optimal;
- b. Koordinasi. Ahli telah gambarkan wilayah Jawa Timur begitu luas. Dengan wilayah provinsi yang sangat luas, ini contoh saja Jawa Timur, koordinasi menjadi sulit dilakukan. Sebagai contoh di Jawa Timur jumlah SMA, SMK mencapai 2.897 buah dengan jumlah guru 84.525 orang dan siswa 1.056.746. Ini berdasarkan pusat data dinas pendidikan provinsi Jawa Timur yang tersebar pada lokasi yang sangat luas, terbentang dari Kabupaten Pacitan sampai Kabupaten Sumenep, dan dari Kabupaten Banyuwangi sampai ke Kabupaten Tuban. Koordinasi pengelolaan pendidikan akan efektif jika dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota. Sebagai contoh, koordinasi pengelolaan pendidikan dasar dan menengah di Kota Blitar dilakukan dengan sinergi antara SKPD-SKPD. Dengan demikian, *chemistry* antara SKPD ini dapat didayagunakan secara optimal dalam pengelolaan pendidikan secara tidak terpisah, yaitu pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah. Hal ini

- tidak mungkin dilakukan jika satu jenjang pendidikan, yaitu pendidikan menengah dikelola oleh pemerintah daerah/provinsi secara terpisah;
- c. Pendidik dan tenaga kependidikan. Pembinaan pendidik dan tenaga kependidikan yang jumlahnya puluhan ribu akan menjadi sulit dan kurang efektif. Memang, ada pikiran yang menyatakan bahwa kepala sekolah dan guru dapat dipindahkan antarkabupaten/kota dalam rangka pemerataan kualitas pendidikan menengah, yaitu kepala sekolah dan para guru dapat dipindah dari daerah tertentu ke daerah yang lain. Argumen ini terbantahkan berdasarkan fakta bahwa sebenarnya di daerah yang dikatakan kurang maju itu ternyata banyak memiliki potensi bibit-bibit unggul, orang-orang yang dapat diangkat menjadi kepala sekolah yang baik. Begitu pula guru-guru di daerah kurang maju kenyataannya banyak yang lebih berkualitas. Belum lagi masalah status administratif pendidik dan tenaga kependidikan tersebut yang harus dialihkan dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah daerah/provinsi. Tanpa pengalihan pembinaan pendidik dan tenaga kependidikan, posisi yang sekarang ini sebenarnya terdapat banyak cara atau metode untuk mentransfer pengetahuan pada pendidik dan tenaga kependidikan dari daerah maju ke yang kurang maju. Antara lain melalui program kerja sama, magang, kita sering yang pernah dilakukan oleh perguruan tinggi, dan sistem *sister school*, yaitu saudara kembar antara sekolah satu dengan satu di daerah lain;
- d. Anggaran. Sistem anggaran yang terpadu dalam pengelolaan pendidikan dasar dan menengah sangat diperlukan untuk mempersiapkan kebijakan wajib belajar 12 tahun. Perlu disadari bahwa wajib belajar 9 tahun tidak cukup dalam menghadapi persaingan global, terutama MEA yang sekarang sudah diberlakukan. Di negara-negara maju, wajib belajar (*compulsory education*) adalah 12 tahun sampai SMA-SMK. Sehubungan dengan itu, di beberapa daerah kabupaten/kota sudah diberlakukan kebijakan sekolah gratis sampai SMA-SMK. Ternyata kebijakan sekolah gratis ini memiliki *multiplying effect*, yaitu tadi sudah disebutkan oleh saksi, dapat memacu kesejahteraan ekonomi masyarakat. Uang yang sedianya untuk membayar biaya sekolah dapat digunakan untuk modal dan operasional usaha, dan juga untuk tabungan di hari depan;
- e. Aset sarana dan prasarana pendidikan. Pengalihan status kepemilikan sarana dan prasarana pendidikan, tanah, gedung, peralatan, dan lain-lain dari

pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah daerah provinsi bisa jadi mengalami hal-hal yang rumit dan kompleks, serta memakan waktu yang sangat banyak.

#### **4. Kesenambungan pembelajaran**

Proses pembelajaran yang baik adalah adanya kontinuitas pada kelompok umur tertentu. Perlunya kesinambungan proses pembelajaran pada masa anak-anak yaitu PAUD, pendidikan dasar, sampai pendidikan menengah. Dengan adanya alih kelola pendidikan menengah dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah daerah provinsi, asas kesinambungan ini tidak dapat dipenuhi;

Pembinaan jati diri dan karakter siswa tidak dapat diputus sampai umur 18. Tidak dapat diputus atau tidak dapat dipisahkan satu sama lain yaitu sampai umur 18. Kalau ini dilakukan secara terpisah, maka hal ini sangat berbahaya karena menyebabkan siswa *split of character*. Logika bahwa wewenang pemerintah pusat pendidikan tinggi, pemerintah daerah provinsi mengurus pendidikan menengah, dan pemerintah kabupaten/kota mengurus pendidikan anak usia dini dan pendidikan dasar adalah sangat dangkal karena cenderung bersifat hierarki dan struktural belaka tanpa mempertimbangkan perkembangan mental peserta didik;

Pendidikan adalah proses mental dan rasionalitas untuk membangun martabat yang mulia. Dengan demikian untuk tingkat K-12 atau *kinder garden* sampai kelas 12 atau TK sampai SMP, SMA, tidak dapat dipaksa untuk dipisahkan dengan hierarki dan struktur seperti itu karena merupakan satu kesatuan;

#### **5. Kendala dalam implementasinya**

Bagi pendidik dan tenaga kerja kependidikan, alih kelola ini dapat menemui kendala psikologis, sosiokultural, dan ekonomi. Secara psikologis mereka senantiasa dihantui perasaan gelisah. Sekarang ini, mereka sudah gelisah, resah, waswas, dan kekhawatiran yang menyebabkan semangat dan kinerjanya terganggu. Begitu pula mereka akan tinggal di tempat baru yang berbeda latar sosial dan budayanya yang ditambah lagi korban meninggalkan keluarga yang mungkin sudah mapan di daerah asal;

Dari segi ekonomi keluarga, pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan ini bisa berpengaruh, baik yang pindah total maupun yang mondar-mandir dari daerah asal ke daerah baru. Jadi, pemindahan pendidik dan tenaga

kependidikan dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke daerah provinsi dapat menimbulkan gejolak yang tidak diinginkan;

Bagi pemerintah daerah kabupaten/kota dan pemerintah daerah provinsi, alih kelola terutama dalam hal pendidik dan tenaga kependidikan, serta aset sarana dan prasarana pendidikan menguras pikiran, energi, dan waktu yang panjang. Diperkirakan masa transisi 2 sampai 3 tahun yang dikhawatirkan mempengaruhi jalannya roda pembangunan karena hanya mengurus perkara yang satu ini;

### **Kesimpulan**

Ditinjau dari aspek-aspek hukum perundang-undangan, sistem organisasi pendidikan, manajemen, kesinambungan pembelajaran, dan kendala implementasinya, maka alih kelola pendidikan menengah SMA dan SMK dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi tidak tepat dan tidak sesuai dengan rumusan Undang-Undang Dasar 1945, dan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Oleh karena itu, ahli memohon kepada Majelis Hakim, kepada Mahkamah Konstitusi melalui Majelis Hakim untuk mengembalikan wewenang pengelolaan pendidikan menengah dari pemerintah daerah provinsi ke pemerintah daerah kabupaten/kota. Implikasinya, mengubah lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bagian 1. Matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota;

Pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan pada kolom 4, yaitu daerah provinsi dan kolom 5 daerah kabupaten/kota beserta uraian narasi bagian 2 manajemen penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren. Di dalam tabel itu ada sub urusan manajemen pendidikan, yaitu pada kolom 4 daerah provinsi diubah menjadi pengelolaan pendidikan khusus dan pada kolom 5 daerah kabupaten/kota diubah menjadi pengelolaan pendidikan menengah, pengelolaan pendidikan dasar, pengelolaan pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal. Begitu pula suburusan kurikulum. Pada kolom 4 daerah provinsi diubah menjadi penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan khusus. Selanjutnya pada kolom 5 daerah kabupaten/kota diubah menjadi penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan

pendidikan nonformal;

Sub urusan pendidik dan tenaga kependidikan, pada kolom 4 daerah provinsi diubah menjadi pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi untuk pendidikan khusus. Dan pada kolom 5 daerah kabupaten/kota diubah menjadi pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/kota untuk pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal;

Sub urusan perizinan pendidikan. Pada kolom 4 daerah provinsi diubah menjadi daerah penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat dan pada kolom 5 daerah kabupaten/kota diubah menjadi penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat;

Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat dan penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat sehingga konsisten rumusan di dalam lampiran itu.

## **SAKSI PEMOHON**

### **1. Bambang Soeratomoko**

- Saksi adalah orang tua dari Alia Wiratna, yang pada saat ini bersekolah di SMA Negeri 3 Kota Blitar, kelas XI IPS-1;
- Saksi tidak membayar biaya apapun ketika menyekolahkan anak, antara lain biaya pendaftaran penerimaan siswa baru, SPP, uang gedung, daftar ulang;
- Anak saksi mendapat bantuan seragam putih abu-abu, batik sekolah khas Kota Blitar dan Pramuka;
- Anak saksi mendapat bantuan sepatu, kaos kaki sebanyak 2 pasang warna putih dan hitam, ikat pinggang, atribut komplet, baik yang melekat di pakaian putih abu-abu maupun yang melekat di seragam pramuka, tangan, leher, dan topi, serta pakaian olahraga lengkap (atasan dan bawahan) ;
- Mendapat bantuan tas sekolah, buku tulis, LKS, peralatan tulis lengkap, kotak alat tulis, bolpoin, pensil, penghapus, dan penggaris;
- Anak saksi mendapat tablet 7 inchi untuk menunjang belajar;

- Saksi tidak merasa waswas anak tidak dapat mengikuti ujian sebab tidak lagi membayar SPP gratis dan biaya lainnya;
- Saksi tidak merasa waswas ketika menerima rapor untuk membayar kekurangan SPP atau biaya lainnya;
- Saksi tidak merada khawatir ketika ada undangan dari komite sekolah karena tidak dibebani biaya pendidikan;
- Dengan tidak adanya pungutan tersebut, maka saksi dapat memanfaatkan dana untuk kepentingan lainnya, yaitu untuk modal usaha ternak burung berkicau dan sebagian dapat ditabungkan sebagai persiapan kelanjutan anak sampai ke perguruan tinggi;
- Saksi merasa bersyukur atas diberlakukannya ketentuan bagi siswa lulusan SMP yang akan melanjutkan ke SMA Negeri diwajibkan dapat membaca Alquran, sebab dengan ketentuan tersebut anak saksi secara langsung ataupun terpaksa harus bisa membaca Alquran dan akan dapat lebih tekun menjalankan ibadah sesuai dengan agama Islam;
- Saksi tidak waswas ketika ada kekeliruan dokumen sekolah sebab apabila itu terjadi mengurusnya cukup di Dinas Pendidikan Kota Blitar yang jaraknya dekat dengan rumah;
- Saksi mendengar berita bahwa penyelenggaraan pendidikan menengah akan dipindahkan ke provinsi, saksi merasa khawatir setelah di alihkan ke provinsi tidak memperoleh bantuan sebagaimana yang diberikan oleh Pemerintah Kota Blitar. Jika hal tersebut terjadi maka saksi tidak dapat menyekolahkan anak sampai perguruan tinggi karena tabungan yang direncanakan untuk biaya kuliah, digunakan untuk membayar sekolah di SMA;
- Saksi berharap dan berdoa semoga penyelenggaraan pendidikan menengah tetap berada di Pemerintah Kota Blitar;

## **2. Sugiyadi**

- Saksi adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai guru yang diberi tugas tambahan sebagai Kepala Sekolah di SMK Negeri 1 Blitar dengan Keputusan Walikota Blitar Nomor 821/971/410.110.2/2014, bertanggal 14 Juli 2014;

- Saksi merasa diringankan ketika harus membuat perencanaan demi kemajuan sekolah karena anggaran pembiayaan pendidikan diberikan oleh Pemerintah Kota Blitar melalui DPA SKPD dari APBD Pemerintah Kota Blitar setiap tahun anggaran, di samping bantuan dari pemerintah pusat maupun provinsi. Dalam rangka kebutuhan pembelajaran untuk siswa senantiasa mendapatkan perhatian dan mendapat anggaran dari Pemerintah Kota Blitar yang dapat dikelola sendiri oleh sekolah. Dengan kondisi seperti tersebut, saksi mendapatkan kemudahan untuk merealisasikan target capaian karena didukung anggaran dari Pemerintah Kota Blitar. Saksi khawatir jika tidak ada kepastian tentang anggaran maka pihak sekolah akan berurusan dengan orang tua siswa guna pemenuhan kepastian anggaran;
- Saksi merasa nyaman berkomunikasi dengan Komite Sekolah ketika membicarakan pengembangan pembelajaran untuk siswa Kota Blitar, karena hanya membicarakan pengembangan pembelajaran tanpa membicarakan pembebanan pembiayaan kepada orangtua/wali murid;
- Dekatnya letak geografis antara sekolah dengan Dinas Pendidikan dan SKPD terkait dapat memudahkan saksi untuk berkoordinasi ketika harus menentukan sebuah keputusan dalam suatu sistem pelayanan kepada siswa, dan saksi mendapatkan kemudahan ketika memberikan pelayanan dan perlindungan kepada anak didik;
- Saksi mudah melayani proses administrasi Guru dan Karyawan sebab kebutuhan maupun untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan telah disediakan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Kota Blitar;
- Saksi merasa tidak khawatir akan dipindahtugaskan yang jauh dari keluarga karena semua pendidikan menengah berdekatan dengan rumah. Selama ini jika terjadi mutasi guru di kota Blitar maka guru hanya akan berpindah dari yang dalam luasan hanya tiga kecamatan saja. Dapat dibayangkan jika mutasi itu terjadi antar kabupaten/kota, misal dari Kota Blitar ke Banyuwangi, tentu akan memiliki dampak pengelolaan perekonomian keluarga yang luar biasa, karena gaji tidak bertambah tapi pengeluaran pasti bertambah. Saksi menyadari bahwa selaku PNS bersedia ditempatkan di mana saja di wilayah Negera Kesatuan Republik Indonesia tetapi apabila

boleh memilih, maka akan memilih mutasi dalam lingkup Kota Blitar yang tentu tidak akan mempengaruhi perekonomian keluarga;

- Yang mungkin berbeda dengan daerah lain adalah ketika anak-anak SMP masuk ke SMK Negeri 1 Blitar diwajibkan mengikuti tes kemampuan agama. Hal ini tentu memudahkan dalam pembinaan karakter siswa baru, karena siswa yang masuk sudah memiliki kemampuan agama yang cukup;
- Penanganan permasalahan yang terjadi di Kota Blitar di lingkup Dinas Pendidikan, baik permasalahan rumah tangga guru dan permasalahan siswa dapat sesegera mungkin terselesaikan. Misal menjelang ujian diketahui ada siswa yang diketahui hamil maka dengan fasilitasi Dinas Pendidikan Kota Blitar masalah terselesaikan. Saksi khawatir jika terjadi alih pengelolaan dengan rentang kendali yang jauh, tentu akan relatif sulit dalam pengambilan keputusan dan penyelesaian yang cepat;
- Selama ini sekolah telah dimudahkan dalam pengelolaan manajemen kedisiplinan dan tata tertib sekolah dengan diberikannya fasilitas oleh Pemkot Blitar (terakhir pada tahun 2015/2016) berupa seragam sekolah, abu-abu putih lengkap dengan atribut, pakaian batik (bawah hitam atas batik kota), pakaian pramuka atas bawah dengan atribut lengkap, sepatu pantopel, kaos kaki, pakaian olahraga, pakaian praktik (katelpak), dan tas sekolah. Dengan pemberian fasilitas ini, ketertiban siswa lebih kondusif dengan tertata lebih awal, dimana pada awal tahun pelajaran siswa telah memiliki dan mengenakan seragam sekolah sehingga akan sangat membantu pemantapan kedisiplinan siswa. Tanpa ini semua, dikhawatirkan akan membutuhkan waktu yang lama guna pengkondisian yang baik untuk kedisiplinan dan ketertiban siswa;
- Selama ini uang sekolah yang gratis untuk siswa Kota Blitar telah memberikan dampak yang sangat signifikan. Dana operasional yang biasanya juga diambil dari peran serta wali siswa telah diberikan kepada sekolah melalui DPA masing-masing sekolah. Hal ini sangat membantu dalam manajemen sekolah. Sekolah tidak perlu lagi nagih uang-sekolah kepada wali siswa, yang pada akhirnya akan membantu biaya operasional sekolah dan kelancaran jaiannya proses pembelajaran di sekolah. Tanpa ini semua, dikhawatirkan operasional akan terganggu;

- Selama ini, untuk menunjang efektivitas pencapaian tujuan pembelajaran dalam KBM, Pemkot telah memberikan kepada siswa kota berupa lembar kerja siswa (LKS), alat tulis menulis dan buku, serta peminjaman tablet untuk akses *e-book* dan internet di sekolah. Tentu tanpa ini semua, dikhawatirkan efektivitas dan efisiensi dalam pencapaian tujuan pembelajaran akan kurang optimal;
- Selama ini, untuk tetap menjaga kualitas dan adaptasi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pengelolaan pendidikan, Pemkot Blitar setiap tahunnya memberikan fasilitas kendaraan dan pembiayaan pada lomba-lomba kompetensi, olahraga, dan seni SMA/SMK di tingkat Provinsi Jatim. Sebagai contoh, terakhir pada Lomba Kompetensi Siswa (LKS), siswa SMK tingkat Provinsi bulan November 2015 guna persiapan LKS Nasional ke-24 pada bulan Mei 2016. Pada LKS tingkat Provinsi Pemkot Blitar mengikutkan 34 bidang lomba (yang terdiri dari lomba kompetensi produktif dan olah raga). Pada even lomba ini 68 peserta dan 34 pembimbing diberangkatkan dengan memperoleh fasilitas jaket, kendaraan transportasi antar-jemput, kendaraan transportasi selama di tempat lomba, konsumsi, dan penginapan. Tanpa ini semua, dikhawatirkan jika pembiayaan dibebankan kepada orang tua (wali murid) tentu akan sangat memberatkan sekolah (dalam hal ini keterlibatan biaya dari orang tua);
- Sekolah juga mendapatkan tambahan pembangunan ruang kelas/ruang praktik siswa, pengadaan mebel, dan rehabilitasi sarana prasarana sekolah yang semuanya dalam koridor koordinasi yang relatif cepat yang hal ini menurut hemat saksi dikarenakan akses informasi yang cepat antara Pemkot Blitar melalui SKPD terkait dengan UPTD SMA/SMK, antara Dinas Pendidikan dan sekolah-sekolah di jajaran Pendidikan Menengah (sebagai ilustrasi jarak antara SMA/SMK di Kota Blitar dengan Kantor Kota Blitar dan Dinas Pendidikan tidak lebih dari 2 km);
- Selama ini Kepala Sekolah telah mendapatkan fasilitas tablet dari Pemkot Blitar guna terus memacu agar para Kepala Sekolah tidak gaptex, agar para Kepala Sekolah dapat mengakses informasi secara cepat berupa peraturan-peraturan, model-model pembelajaran, pengelolaan sekolah, *sharing* dengan sekolah lain melalui *download* di internet maupun copy

melalui *flash disk*. Juga tidak kalah pentingnya adalah penyampaian laporan-laporan ke Pemkot, ke Dinas Pendidikan yang bersifat mendadak dapat dilakukan melalui penggunaan tablet dengan akses internet;

- Mulai tanggal 1 Januari 2016, Pemerintah Kota Blitar memberikan Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) yang diterimakan kepada PNS (staf administrasi dan guru yang belum bersertifikasi) setiap bulannya. TPP ini berdasarkan Peraturan Walikota Blitar Nomor 45 Tahun 2015, tanggal 30 Oktober 2015 mendapatkan penghasilan tambahan sebesar Rp. 17.500 per hari untuk semua PNS Golongan I, II, III, dan IV. Sedangkan berdasarkan keputusan Walikota Blitar Nomor 188/34/HK/410.010.2/2016 tanggal 20 Januari 2016, kesejahteraan PNS (Staf administrasi dan guru yang belum bersertifikasi yang belum bersertifikasi pendidik) mendapatkan peningkatan pendapatan per-bulan menjadi:

a. Eselon II a	Rp. 2.647.000;
b. Eselon II b	Rp. 2.295.000;
c. Eselon III a dan Jabatan Fungsional Tertentu Utama	Rp. 1.941.000;
d. Eselon IIIb dan Jabatan Fungsional Tertentu Madya	Rp. 1.647.000;
e. Eselon IV a dan Jabatan Fungsional Tertentu Muda/Penyelia	Rp. 1.263.000;
f. Eselon IVb dan Jabatan Fungsional Tertentu Pertama/Mahir	Rp. 1.105.000;
g. Eselon Va dan Jabatan Fungsional Tertentu Terampil	Rp. 1.000.000;
h. Jabatan Fungsional Umum Gol IV	Rp. 1.000.000;
i. Jabatan Fungsional Umum Gol III	Rp. 895.000;
j. Jabatan Fungsional Umum Gol II	Rp. 750.000;
k. Jabatan Fungsional Umum Gol I	Rp. 650.000;

Adapun pemberian TPP ini memiliki tujuan:

- a. Bentuk penghargaan kepada PNS (guru belum tersertifikasi) atas kinerja yang dilakukan mencakup kedisiplinan dan produktivitas kerja;
- b. Bentuk peningkatan kesejahteraan bagi guru agar lebih termotivasi untuk bekerja lebih giat;
- Keberadaan TPP sangat membantu PNS dalam meningkatkan penghasilan tiap bulannya. Selain itu keberadaan TPP juga memotivasi guru untuk berlaku disiplin di unit kerjanya masing-masing. Sebagai contoh Ka TU sekarang menerima TPP sebesar Rp. 1.105.000,-, dimana sebelumnya

tidak mendapatkan. Saksi khawatir TPP ini akan terhenti jika tidak dikelola oleh Pemkot Blitar, karena ini berdasar kepada Keputusan Walikota.

- Selama ini sejak tiga tahun terakhir, Dinas Pendidikan Kota Blitar menerapkan sistem kontrol Penilaian Angka Kredit (PAK) bagi guru setiap tahunnya. Dalam sistem ini, tiap guru mampu mengontrol hasil Penilaian Angka Kredit tiap tahunnya dengan mendapatkan HPAK (PAK Sementara) dari tim penilai lokal. Dengan demikian, guru mampu menetapkan target-target kebutuhan untuk kenaikan pangkat juga peng-administrasian PAK menjadi lebih ringan dan sistematis;
- Selama ini seragam bagi guru menjadi kebutuhan yang cukup signifikan. Pemakaian seragam setiap minggu menjadikan seragam tidak bisa bertahan lama, warna pakaian mudah pudar, beberapa jahitan lepas, robek dan lain sebagainya. Sehingga seragam hanya bertahan selama 1 s.d. 2 tahun untuk bisa dikatakan pantas dipakai. Pemerintah Kota Blitar tiap 2 tahun sekali selalu memberikan kelengkapan seragam bagi guru berupa kain plus ongkos jahit, juga seragam olahraga lengkap (kaos, trining, dan sepatu), serta memberikan sepatu pantopel. Saksi khawatir, jika pengadaan seragam oleh pemerintah Kota Blitar ini terhenti tentunya akan menambah pengeluaran guru;
- Selama ini, kantor-kantor dinas di Kota Blitar, seperti Dinkes, Kantor Kearsipan dan Perpustakaan, Dinas Lingkungan Hidup dll. sering mengelat perlombaan pada tingkat SMA/SMK dan sederajat, seperti lomba KIR, lomba Implementasi Baca, lomba permainan daerah, dll. Perlombaan-perlombaan ini menjadi sarana aktualisasi diri bagi siswa untuk mengembangkan kompetensi dan bakat siswa. Selain sebagai sarana aktualisasi diri, setiap perlombaan juga disediakan penghargaan berupa uang pembinaan dengan nilai tertentu yang juga akan memberikan motivasi tersendiri bagi siswa;
- Selama ini peningkatan kualitas Kegiatan Belajar Mengajar (KBM) adalah kebutuhan *urgen* bagi setiap mata pelajaran. Fasilitas peningkatan KBM bisa dilakukan dengan banyak cara. Hal yang paling efektif yakni senantiasa mengikuti kegiatan pelatihan profesional guru serta Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP). Dinas Pendidikan Kota Blitar secara periodik senantiasa menyelenggarakan pelatihan bagi guru sebagai upaya peningkatan kualitas

KBM, berupa pelatihan PTK, penulisan Karya Tulis Ilmiah, pelatihan Teknik Pembelajaran tertentu dan lain-lain. Juga yang tidak kalah penting, Dinas Pendidikan Kota Blitar memfasilitasi penyelenggaraan MGMP setiap Mapel (mata pelajaran), setiap jenjang pendidikan;

- Selama ini, kegiatan ekstrakurikuler seperti Pramuka menjadi sarana membentuk pendidikan karakter bagi siswa selain sebagai penyaluran minat dan bakat bagi siswa. Pemerintah Kota Blitar melalui Kwarcab senantiasa terlibat langsung dalam penyelenggaraan kegiatan kepramukaan dengan memberikan fasilitas anggaran dan tempat, seperti Napak Tilas, KP3 (Kirap Pandu Praja Patria), KML (Kegiatan Mahir Lanjutan), dan KMD (Kegiatan Mahir Dasar), serta pembinaan adik-adik siaga minimal dua ribu setiap tahunnya melalui ISC (*Indonesia Scouts Challenge*) yang terakhir dilaksanakan di Bumi Perkemahan SMK Negeri 1 Blitar pada bulan April 2016 selama 2 hari;

### 3. Rohmad Abadi

- Saksi adalah anak ke 3 dari 6 bersaudara. Adik saksi sekolah di SD kelas 4 dan kelas 5, serta SMP kelas 3;
- Ayah saksi meninggal dunia sejak saksi kelas 2 SMP, dan ibu saksi bekerja sebagai pedagang kecil;
- Saksi saat ini sekolah di SMA Negeri 4 Kota Blitar Kelas XI IPS 5;
- Ketika mengikuti tes masuk di SMA Negeri 4 Kota Blitar, saksi tidak dikenakan biaya pendaftaran. Saksi mengeluarkan biaya untuk fotokopi ijazah dan Kartu Keluarga serta untuk cetak foto saja. Sedangkan untuk persyaratan lainnya, seperti memiliki Sertifikat Tes Kemampuan Agama (STKA) mendapatkan dengan gratis. Saksi mendapatkan STKA dari tes yang materinya terdiri dari menghafalkan salah satu surat Injil dan menyanyikan salah satu lagu rohani, sesuai dengan agama Kristen yang saksi dengan tanpa biaya (gratis);
- Saksi tidak membayar biaya apapun pada saat daftar ulang di SMA 4;
- Saksi mendapatkan 3 (tiga) stel kain seragam sekolah beserta biaya jahitnya dan pakaian olah raga. Tiga stel seragam sekolah tersebut masing-masing berwarna putih dan abu-abu; batik merah dan hitam, dan pramuka lengkap dengan atributnya;

- Saksi mendapatkan sepatu sekolah, tas, satu set yang terdiri dari kotak pensil yang berisi ballpoint, pensil, penggaris, penghapus, dan stipo, pakaian olahraga;
- Saksi mendapatkan LKS dan buku tulis;
- Saksi mendapatkan kaos kaki, ikat pinggang, stangan leher, dan topi;
- Pada akhir tahun 2015, saksi dapat menggunakan tablet yang disediakan oleh sekolah guna membantu tugas yang diberikan guru;
- Saksi dalam mengakses internet tidak mengeluarkan biaya (uang) sebab sekolah dan Kantor Kecamatan Sukorejo menyediakan wifi;
- Pemerintah Kota Blitar telah menyediakan kendaraan berupa angkot dan bus gratis, sehingga siswa yang tidak mempunyai kendaraan bisa naik kendaraan dimaksud;
- Walikota Blitar ketika berkunjung di SMA 4 mengatakan akan memberikan uang saku dan sepeda kepada siswa;
- Saksi khawatir apabila penyelenggaraan pendidikan dialihkan ke Pemerintah Provinsi, tidak akan mendapatkan fasilitas sebagaimana yang diberikan oleh Pemerintah Kota Blitar. Jika hal tersebut terjadi maka saksi khawatir adik saksi tidak dapat melanjutkan sekolah di SMA;

#### **4. Mokhamad Sidik**

Saksi adalah Kepala Dinas Pendidikan Kota Blitar terhitung mulai tanggal 29 September 2014 berdasarkan Keputusan Walikota Blitar Nomor 821/114/410.201.2/2014. Dalam rangka mengemban amanah sebagai Kepala Dinas Pendidikan yang dibebankan saksi selama ini, dalam menerjemahkan Visi dan Misi Bapak Walikota Blitar telah menetapkan 3 pilar kebijakan dalam pembangunan pendidikan di Kota Blitar. Tiga pilar kebijakan tersebut terdiri dari:

- I. Pemerataan Aksesibilitas Masyarakat Dalam Memperoleh Pendidikan Sampai Dengan Pendidikan Menengah
  1. Pembangunan SMA Negeri 4. Dalam rangka memenuhi kebutuhan akan prasarana pendidikan agar siswa usia sekolah pendidikan menengah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Blitar dapat ditampung dalam satuan pendidikan yang didirikan oleh Pemerintah Kota Blitar. Dimana telah dibangun satu unit sekolah baru, yaitu SMAN

4 Kota Blitar. Sekolah ini dibangun sejak saksi belum menjadi Kepala Dinas Pendidikan, pada saat zaman Pak Wawali Kepala Dinasnya, yaitu pada tahun 2011. Adapun biaya yang dibelanjakan oleh Pemerintah Kota, mulai dari pengadaan tanah, sampai dengan selesainya pembangunan pada tahun 2015, kurang lebih menelan biaya sekitar Rp. 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah);

2. Pemberian fasilitas kepada siswa

Dalam rangka menindaklanjuti instruksi Bapak Walikota, agar seluruh keperluan yang dibutuhkan ketika anak masuk sekolah, semaksimal mungkin dapat dibiayai oleh Pemerintah Kota, maka di usahakan memenuhi kebutuhan siswa yang selama ini menjadi kendala ketika siswa masuk sekolah melalui APBD Pemerintah Kota Blitar, di samping itu juga, diinstruksikan agar sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Blitar tidak memungut biaya kepada siswa, yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Blitar. Selanjutnya, Dinas Pendidikan Kota Blitar dan seluruh UPTD di bawahnya, berkewajiban memenuhi fasilitas perlengkapan siswa melalui DPA-SKPD-nya masing-masing. Fasilitas perlengkapan yang harus dicukupi adalah sebagai berikut:

A. Fasilitas yang melekat pada diri siswa

Fasilitas yang melekat pada diri siswa yang terdiri dari sepatu sekolah, kaos kaki, kain seragam sekolah untuk kegiatan mulai hari Senin sampai dengan Sabtu, beserta ongkos jahit, ikat pinggang, atribut yang menempel pada seragam sekolah, stang leher untuk seragam pramuka, topi dan pakaian olahraga, serta pakaian praktik (*kartel pack*) untuk anak-anak kita yang menempuh pendidikan SMK. Guna memenuhi kebutuhan tersebut di atas, pada tahun 2015 telah dikeluarkan dana sekitar Rp. 10.500.000.000,- (sepuluh milyar lima ratus juta rupiah). Dana ini besarnya tidak sama setiap tahunnya tergantung pada jumlah siswa yang dilayani dan didasarkan atas kecukupan anggaran yang disediakan;

B. Fasilitas yang tidak melekat pada diri siswa, terdiri dari tas sekolah, study set, terdiri dari kotak pensil, bolpoin, penggaris, penghapus, korektor pen, buku tulis, Lembar Kerja Siswa (LKS), serta tablet

yang dapat digunakan oleh siswa, sebagai perlengkapan sekolah yang dipinjamkan kepada siswa, sebagaimana siswa menggunakan buku paket yang selama ini disediakan di perpustakaan sekolah. Saat ini yang dapat menggunakan tablet, anak-anak kita, adik-adik kita yang kelas IX dan kelas XII, baik SMA maupun SMK. Biaya yang digunakan untuk memfasilitasi kebutuhan yang tidak melekat pada diri siswa ini pada Tahun Anggaran 2015 yang lalu kurang lebih sebesar Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah);

### 3. Pemberian fasilitas angkutan gratis

Di Kota Blitar juga disediakan angkutan gratis berupa bus sekolah dan angkutan kota yang dapat dimanfaatkan untuk berangkat dan pulang sekolah. Rutenya diatur sedemikian agar seluruh titik strategis, di mana siswa sering memulai berangkat dan pulang sekolah dengan titik-titik di mana sekolah menyebar di Kota Blitar dapat terhubung antara satu dengan yang lainnya. Untuk menyediakan angkutan gratis bagi siswa ini, penyedia layanan adalah Dinas Perhubungan dan Kominfo Kota Blitar;

Pemerintah Kota Blitar juga menyediakan angkutan untuk anak-anak kita yang sekolah di SLB. Dimana kalau itu nanti tidak bisa disediakan, maka akses pendidikan anak-anak kita yang termasuk barangkali diserahkan juga ke provinsi, semakin jauh dari sekolah dan mereka semakin tertinggal;

Sehubungan dengan di atas, Bapak Walikota menunjuk Dinas Perhubungan untuk menyediakan angkot antar jemput dari rumah ke sekolah dan sebaliknya serta ke lembaga autis karena terapi yang ada di autis itu bergilir. Oleh karena itu, apabila ini nanti tidak bisa kita layani, maka semakin jauhlah adik-adik kita yang berkebutuhan khusus untuk sampai ke sekolahnya;

## II. Peningkatan Mutu Pendidikan Yang Berkarakter

Upaya Pemerintah Kota Blitar dalam meningkatkan mutu pendidikan yang berkarakter di Kota Blitar yaitu:

1. Peningkatan kapasitas tenaga guru, peningkatan kapasitas tenaga pendidikan (guru). Peningkatan kapasitas tenaga pendidik/guru dilakukan dengan memfasilitasi bapak/ibu guru dalam pelaksanaan

bimbingan teknik yang berkenaan perkembangan teknologi pembelajaran berbagai mata pelajaran yang diselenggarakan hampir sepanjang tahun melalui UPTD Pusat Sumber Belajar. Jika ada dari ibu/bapak guru yang kesulitan menulis PTK, misalnya karena itu akan bersentuhan dengan Penilaian Angka Kredit, hal yang seperti itu kita siapkan bimteknya, sehingga ibu/bapak guru ini bisa lancar dalam penulisan karya ilmiah yang nantinya sebagai prasyarat di dalam kenaikan pangkat maupun sertifikasi;

2. Pemberian fasilitas kepada satuan pendidikan

Pemberian fasilitas pendidikan kepada satuan pendidikan, utamanya berupa penyediaan alat dan bahan yang selalu digunakan oleh guru dalam mengajar, sedangkan untuk fasilitas penunjang lainnya, diberikan dengan mempertimbangkan skala prioritas dan kecukupan anggaran;

3. Pemberian fasilitas kepada siswa

Pemberian fasilitas kepada siswa berupa penyediaan fasilitas dan peralatan yang melekat pada satuan pendidikan, di mana siswa itu sekolah. Di samping itu, juga menyediakan fasilitas berupa penyediaan buku pelajaran dan tablet yang bisa digunakan oleh siswa agar mereka dapat kemudahan di dalam mengikuti proses pendidikan dan pembelajaran di sekolah.

Untuk itu, khusus untuk mengoptimalkan penggunaan tablet yang digunakan siswa pada Hari Pendidikan Nasional, tanggal 2 Mei 2016 yang lalu, telah *me-launching* aplikasi Sinau Kota Blitar, Sistem Informasi Anak Unggul Kota Blitar sebagai karya bapak/ibu guru IT di SMA dan SMK se-Kota Blitar. Aplikasi ini menggunakan *Play Store* yang memungkinkan terjadinya komunikasi antara ibu/bapak guru dengan siswa melalui internet di dalam penyampaian pesan-pesan pembelajaran dan mengerjakan tugas-tugas di rumah.

4. Pemberian penghargaan kepada guru dan siswa kita yang berprestasi, baik secara akademik maupun non akademik

Pemberian penghargaan kepada siswa dan guru, di jajaran Dinas Pendidikan Kota Blitar berusaha semaksimal mungkin agar dapat memberikan penghargaan kepada siswa dan guru yang berprestasi.

Selama ini upaya untuk memberikan penghargaan kepada siswa dan guru yang berprestasi adalah dengan memberikan beasiswa bagi siswa yang memiliki prestasi di sekolah, di daerah, di tingkat provinsi dan nasional. Beasiswa tersebut diberikan kepada siswa yang berprestasi pada bidang akademik maupun non akademik. Sedangkan untuk guru penghargaan yang diberikan adalah berupa hadiah kepada bapak/ibu guru yang terpilih sebagai guru berprestasi (mohon maaf relatif sedikit).

5. Penanaman karakter

Langkah dalam rangka menanamkan karakter kepada siswa adalah sebagai berikut:

- a. Melaksanakan Tes Kemampuan Agama sesuai dengan agama yang dipeluk oleh siswa;
- b. Mewajibkan siswa yang akan masuk ke SMP, SMA, dan SMK yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Blitar memiliki Sertifikat Tes Kemampuan Agama (TKA) sesuai dengan agama yang dianutnya; Sebagai contoh, agama katolik misalnya, adik-adik kita harus tahu doa Rosario, lagu liturgi, dan puji syukur. Di mana yang menyusun bahan dan materi tersebut adalah MGMP Agama Katolik beserta Parogi Gereja Santa Maria dan Santo Yusuf.
- c. Mewajibkan kepada seluruh guru yang berada pada jam pertama dan terakhir agar membimbing siswanya dalam berdoa dan penghormatan kepada Bendera Merah Putih yang telah disediakan di setiap kelas.
- d. Menginstruksikan kepada Kepala SMP, SMA, dan SMK agar menugaskan guru agama untuk menindaklanjuti hasil penilaian Tes Kemampuan Agama. Jadi tes kemampuan agama ini tidak ada yang lulus dan tidak lulus, tetapi memiliki, disana tertera nilai apabila C, harus ditingkatkan dan ini menjadi kewajiban dari guru Agama masing-masing untuk meningkatkan kwalifikasinya, sehingga bisa menjadi B atau A, dan ini ada pedomannya jika anak-anak kita, adik-adik kita tidak memiliki sertifikat itu, maka akan terhambat pada saat ujian akhir sekolah untuk kenaikan pertama kali. Jadi, kalau SMA kelas X, nanti untuk kelas XI-nya itu harus punya sertifikat.

Kalau belum, itu harus diuji sampai mendapatkan sertifikat tersebut;

e. Penyediaan fasilitas *drum band* kepada seluruh SMA dan SMK yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Blitar sebagai wahana pendisiplinan siswa, penanaman rasa cinta tanah air pada saat menyanyikan lagu-lagu nasional, penanaman rasa kebersamaan dan kegotongroyongan. Juga bekerja sama dengan Kesbang, disana anggaran yang dipersembahkan untuk anak-anak kita didalam melaksanakan pendidikan Bela Negara.

### III. Tata Kelola Penyelenggaraan Pendidikan

Tata kelola yang dimaksud agar penyelenggaraan pendidikan disatukan pendidikan sebagai ujung tombak terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan dengan baik. Dalam pengelolaan pendidikan yang dilakukan adalah berupa pembuatan aturan yang harus dilaksanakan oleh sekolah, penekanan kepada kepala sekolah agar memenuhi ketentuan-ketentuan sebagaimana seharusnya. Penekanan kepada kepala sekolah agar senantiasa sesegera mungkin melakukan komunikasi dan koordinasi apabila terdapat persoalan-persoalan serta pemantauan dari layanan dan manajemen yang dilaksanakan oleh sekolah. Contoh tindakan dan uraian di atas adalah sebagai berikut.

1. Dalam rangka memberikan sebuah kepastian tempat duduk bagi anak-anak yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Kota Blitar, maka dibuat aturan yang memungkinkan kebutuhan dimaksud dapat dipenuhi. Sekolah harus menampung seluruh anak dari Kota Blitar, di mana angkatan per *level* sekitar 2.000 anak.
2. Dalam rangka meningkatkan standar manajemen sekolah, juga mendorong sekolah untuk secara terus-menerus meningkatkan akreditasi sekolah, sehingga mendapatkan kualifikasi yang cepat, memadai, dan harapannya sekolah itu akan layak dan akan cepat memperoleh kemajuannya;  
Karena ada akreditasi dan di sana beberapa advis itu harus dilakukan, maka sekolah akan segera bebenah;
3. Dalam rangka peningkatan pembinaan kepada siswa utamanya dalam rangka mengurangi kenakalan pelajar, selalu dengan cepat bertindak secara sinergi antara sekolah, dinas pendidikan, dan beberapa

lembaga terkait. Mohon maaf, sering kali mengalami persoalan-persoalan entah itu narkoba, siswa hamil, dan lain sebagainya. Kalau ini tidak ditangani secara bersama-sama, maka anak didik tidak mendapatkan hak-hak pendidikannya. Oleh karena itu, Dinas Pendidikan Kota Blitar menjalin komunikasi dengan berbagai pihak supaya anak-anak, adik-adik yang ditingkat SMA, SMK, maupun SMP, kalau ada hal-hal yang menjadi halangan, diberikan akses kemudahan supaya anak-anak kita memperoleh pendidikan dengan sebaik-baiknya;

4. Dalam rangka pemantauan pelaksanaan pengelolaan di sekolah, ditugaskan pengawas agar melaksanakan supervisi dan evaluasi terhadap sekolah binaannya. Jadi pengawas setiap saat diturunkan untuk deteksi dini apabila ada persoalan-persoalan segera ditangkap dan dicarikan solusinya, sekaligus pengawas ini adalah menjadi peniti/pengait apabila ada persoalan-persoalan yang bisa diselesaikan di *level* sekolah, akan diselesaikan di *level* sekolah. Karena masing-masing sekolah itu memiliki pengawas/pembina. Hasil supervisi dan evaluasi tersebut dijumpai hal-hal yang harus segera dilakukan pembinaan, maka dengan segera melakukan pembinaan;

Dalam menjalankan ketiga pilar sebagaimana diuraikan di atas, selama ini merasa tidak mengalami kesulitan yang berarti. Hal ini disebabkan rentang kendali yang harus diemban adalah sempit dan sangat mudah jangkauannya, jumlah populasi siswa, guru, dan lembaga relatif sedikit. Jaringan komunikasi di Kota Blitar sudah memadai. Sinergitas dan *chemistry* antara SKPD terkait dalam membantu penyelenggaraan pendidikan sangat baik dan yang terbaik bagi masyarakat Kota Blitar adalah kuatnya komitmen yang terbaik keputusan di Kota Blitar terhadap penyelenggaraan pendidikan;

Kuatnya komitmen pembuat keputusan di Kota Blitar dalam bidang pendidikan tidak hanya untuk pendidikan formal saja, tidak hanya untuk anak-anak yang tidak berkebutuhan saja atau normal, tidak hanya sampai pendidikan menengah saja, akan tetapi komitmen tersebut juga dalam bidang pendidikan nonformal. Juga untuk anak-anak yang berkebutuhan khusus, bahkan siswa yang lulus SMA dan SMK juga didorong untuk melanjutkan ke perguruan tinggi. Salah satu bentuk dorongan agar siswa melanjutkan ke perguruan tinggi

dengan memberikan uang sebagai bentuk penghormatan atau penghargaan kepada masyarakat yang meningkatkan indeks pembangunan manusia Kota Blitar;

Berkenan dengan rencana implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada tahun 2017 di mana pendidikan menengah akan bergeser kewenangannya, pengelohannya dari pemerintah kota/kabupaten ke provinsi yang khawatir adalah apa yang telah uraikan di atas akan sulit dipenuhi dan sulit rasakan, mengingat Provinsi Jawa Timur sangat luas jangkauannya. Jumlah siswanya sedemikian banyak, jumlah gurunya juga sangat banyak, di samping persoalan-persoalan yang menyertai penyelenggaraan pendidikan yang demikian kompleksnya. Dengan rentang kembali yang demikian luas dan jumlah populasi siswa, guru demikian besar, khawatir penyelenggaraan pendidikan menengah tidak sama dengan yang saat ini dirasakan, bahkan dikhawatirkan justru menurun. Di samping itu, juga diragukan apakah komitmen pembuat keputusan yang terdapat di Kota Blitar saat ini. Mengingat untuk melaksanakan komitmen sebagaimana yang telah diuraikan oleh Pemerintah Kota Blitar dan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Blitar saat ini membutuhkan pembiayaan yang tidak sedikit. Adapun Pemerintah Provinsi Jawa Timur akan memberlakukan khusus untuk Kota Blitar, dirasa daerah lain akan meminta perlakuan yang sama. Apabila demikian kejadiannya, maka semakin khawatir akan semakin kecilnya kemungkinan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat di dalam layanan pendidikan;

Untuk itu, andai ada pilihan dan boleh memilih, sebagai pelayan publik Dinas Pendidikan Kota Blitar akan memilih kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah tetap berada di Kota Blitar agar tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat;

#### **5. Rudy Wijanarko**

Saksi adalah Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Blitar terhitung mulai tanggal 29 September 2014 berdasarkan Keputusan Walikota Blitar Nomor 821/114/410.201.2/2014. Bidang Pendidikan merupakan bidang prioritas pembangunan daerah berdasarkan visi APBD Pro Rakyat dan menjadi salah satu misi dalam RPJMD Kota Blitar Tahun 2011-2015 sehingga mulai tahun 2011 sampai 2015 dan berlanjut sampai dengan 2016

mendapatkan porsi anggaran terbesar dibandingkan dengan bidang-bidang lain di Kota Blitar. Hal ini dikarenakan sistem penganggaran yang berbasis kinerja dan pengalokasiannya penganut sistem *money follow* program sehingga harus disusun secara konsisten dan terpadu dengan dokumen perencanaan baik itu rencana pembangunan jangka menengah daerah, rencana kerja pembangunan daerah tahunan yang prioritas program utamanya adalah bidang pendidikan;

Dalam rangka mendukung dan menjabarkan visi Kota Blitar khususnya pada misi di bidang pendidikan, BPKAD mengambil kebijakan sebagai berikut:

1. Proses penganggaran bidang pendidikan, mulai proses perencanaan sampai dengan monitoring dan evaluasi, harus memenuhi alur pengelolaan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam proses perencanaan, sistem yang digunakan adalah perencanaan partisipatif atau lebih mengedepankan *bottom up planning* yaitu melalui proses musyawarah. Pembangunan mulai di tingkat RT, RW, tingkat kelurahan, kecamatan, dan terakhir di tingkat pemerintah kota. Sehingga penetapan prioritas pendidikan ini juga merupakan aspirasi daripada masyarakat Kota Blitar. Perlu juga kami sampaikan bahwa Kota Blitar, sumber daya alamnya sangat terbatas dan yang terbesar adalah sumberdaya alam manusia. Sehingga pendidikan menjadi perhatian utama, yang mana masyarakat dapat memperoleh pelaksanaan atau proses pendidikan secara baik. Dan mulai tahun 2016 sampai dengan 2021 nantinya, program ini akan terus berkembang, yaitu membangun kota cerdas (*smart city*);
2. Anggaran bidang pendidikan tidak hanya berada di dinas pendidikan, tetapi juga pada satuan kerja perangkat daerah yang lain di antaranya anggaran angkutan sekolah gratis di Dinas Perhubungan dan Kominfo, pengembangan sekolah Adiwiyata di Badan Lingkungan Hidup, Pemberian vitamin ibu hamil, pemberian gizi dan makanan tambahan bagi siswa PAUD dan TK di Dinas Kesehatan, dan pengembangan wawasan kebangsaan di Bakesbangpol PBD, dan menertibkan siswa sekolah yang tidak disiplin oleh Satpol PP. Program ini dilaksanakan agar supaya apa yang menjadi prioritas program utamanya di bidang pendidikan ini dapat berjalan secara optimal dan tentunya SKPD-SKPD ini merupakan

*supporting* unit agar pelaksanaan bisa cepat terselesaikan dan berjalan optimal;

3. Prioritas anggaran bidang pendidikan selain melaksanakan amanah pembukaan UUD 1945 untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, mendukung visi misi RPJMD, juga dilaksanakan dengan melihat program prioritas yang lain. Bidang lain yang juga menjadi prioritas setelah bidang pendidikan adalah bidang kesehatan, pembangunan infrastruktur, dan bidang penunjang yang lain. Yang ini tentunya berdasarkan skala prioritas yang sudah disusun dalam RPJMD dan juga rencana kerja pemerintah daerah tahunan. Bidang lain yang juga menjadi prioritas selain bidang pendidikan adalah bidang kesehatan, infrastruktur, pengembangan ekonomi, keamanan dan ketertiban, sosiai budaya, dan bidang-bidang lain sebagaimana ditetapkan dalam RPJMD. Kemudian dalam kesempatan ini perlu kami disampaikan juga kepada Majelis Yang Terhormat bahwa bidang-bidang lain selain pendidikan ini, dengan melihat luas wilayah Kota Blitar yang hanya 32,578 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 146.165 jiwa, infrastruktur di Kota Blitar, yaitu infrastruktur jalan 98% sudah baik atau teraspal. Kemudian juga jaringan irigasi sebesar 78% dalam kondisi baik. Dan di bidang sosial tentunya yang sudah tuntas pada tahun 2014, yaitu perbaikan rumah tidak layak huni atau bedah rumah. Kemudian juga pemasangan gratis listrik bagi warga miskin yang juga tuntas di Kota Blitar pada tahun 2014. Dan juga pembangunan lain tentunya bahwa di Kota Blitar dari sisi perekonomian terdapat 3 pasar tradisional yang besar dan pasar tradisional kecil berada di 21 kelurahan;

4. Setiap UPTD pendidikan dan UPTD sekolah negeri (SMP, SMA, SMK) diberikan alokasi anggaran untuk pelaksanaan pelayanan pendidikan dan ditetapkan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), sehingga dapat secara mandiri mengatur kebutuhan pendanaan;

Guna mewujudkan pemerataan akses pendidikan, peningkatan mutu pendidikan, dan tata kelola pendidikan, alokasi anggaran yang disediakan digunakan untuk:

- Penyediaan kebutuhan belajar siswa;
- Pengadaan peralatan mengajar;
- Pemeliharaan gedung dan sarana prasana penunjang pendidikan;

- Pembangunan gedung dan fasilitas penunjang pendidikan;
  - Penyediaan kebutuhan mengajar guru;
  - Peningkatan mutu pelayanan serta tenaga pendidik dan tenaga kependidikan;
  - Operasional penunjang pelayanan pendidikan (ketatatusahaan).
5. Komitmen untuk mengalokasikan anggaran sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 yakni sebesar 20% dari total APBD sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Blitar sejak lima tahun lalu. Bahkan sejak tahun 2011 sampai dengan 2016 ini anggaran bidang pendidikan di Kota Blitar selalu di atas 30% dari total belanja daerah. Rincian anggaran pendidikan per tahun dapat kami sampaikan sebagai berikut:
- Tahun 2011 total anggaran sebesar Rp. 180.670.141.511,00 (seratus delapan puluh miliar enam ratus tujuh puluh juta seratus empat puluh satu ribu lima ratus sebelas rupiah) atau 32,82% dari total APBD.
  - Tahun 2012 total anggaran sebesar Rp. 206.870.861.147,00 (dua ratus enam miliar delapan ratus tujuh puluh juta delapan ratus enam puluh satu ribu seratus empat puluh tujuh rupiah) atau 38% dari total APBD.
  - Tahun 2013 total anggaran sebesar Rp. 257.264.761.700,00 (dua ratus lima puluh tujuh miliar dua ratus enam puluh empat juta tujuh ratus enam puluh satu tujuh ratus rupiah) atau 39,58% dari total APBD.
  - Tahun 2014 total anggaran sebesar Rp. 293.346.496.283,90 (dua ratus sembilan puluh tiga miliar tiga ratus empat puluh enam juta empat ratus sembilan puluh enam ribu dua ratus delapan puluh tiga rupiah sembilan puluh sen) atau sekitar 39,31% dari total APBD.
  - Tahun 2015 total anggaran sebesar Rp. 333.753.764.412,41 (tiga ratus tiga puluh tiga miliar tujuh ratus lima puluh tiga juta tujuh ratus enam puluh empat ribu empat ratus dua belas rupiah empat puluh sen) atau 38,17% dari total APBD.
  - Tahun 2016 total anggaran sebesar Rp. 294.599.107.810,20 (dua ratus sembilan puluh empat miliar lima ratus sembilan puluh sembilan juta seratus tujuh ribu delapan ratus sepuluh rupiah dua puluh sen) atau 34,78%.
6. Penyediaan Alokasi Anggaran Pelayanan Pendidikan Terbagi Dalam Beberapa Program:

## a. Program Pelayanan Administrasi Perkantoran

- Tahun 2011 Rp. 2.178.920.155,00
- Tahun 2012 Rp. 2.196.642.763,00
- Tahun 2013 Rp. 2.422.765.768,00
- Tahun 2014 Rp. 2.599.016.466,58
- Tahun 2015 Rp. 3.033.492.119,00
- Tahun 2016 Rp. 4.577.432.267,00

## b. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur

- Tahun 2011 Rp. 774.631.645,00
- Tahun 2012 Rp. 1.492.082.734,00
- Tahun 2013 Rp. 1.679.130.161,00
- Tahun 2014 Rp. 2.078.875.080,84
- Tahun 2015 Rp. 2.752.679.771,00
- Tahun 2016 Rp. 2.884.934.820,00

## c. Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan

- Tahun 2011 Rp. 73.805.400,00
- Tahun 2012 Rp. 72.299.198,00
- Tahun 2013 Rp. 91.520.550,00
- Tahun 2014 Rp. 110.261.400,00
- Tahun 2015 Rp. 147.357.750,00
- Tahun 2016 Rp. 171.248.550,00

## d. Program Pendidikan Anak Usia Dini

- Tahun 2011 Rp. 623.085.700,00
- Tahun 2012 Rp. 901.778.796,00
- Tahun 2013 Rp. 938.134.303,00
- Tahun 2014 Rp. 1.189.322.494,00
- Tahun 2015 Rp. 2.004.822.564,00
- Tahun 2016 Rp. 2.223.940.150,00

## e. Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun

- Tahun (Bos Masih Dikelola 2011 Kab/Kota) Rp. 22.726.916.150,00
- Tahun 2012 Rp. 11.519.053.412,00
- Tahun 2013 Rp. 11.286.938.672,00

- Tahun 2014 Rp. 13.688.206.183,48
- Tahun 2015 Rp. 16.660.019.548,00
- Tahun 2016 Rp. 25.130.188.589,76

Kenaikan pada Tahun 2016 Dikarenakan Peralihan dari Program Peningkatan Mutu Pendidikan dan Sekolah Gratis dimana mulai Tahun 2016 menjadi Komitmen Pemerintah Kota Blitar bahwa Pendidikan Gratis Bukan Lagi Rintisan, Tetapi Merupakan Kewajiban yang menjadi Prioritas Daerah sehingga Seluruh Biaya Operasional Pelayanan Pendidikan Sepenuhnya Disediakan Melalui APBD.

f. Program Pendidikan Menengah

- Tahun 2011 Rp. 1.853.178.550,00
- Tahun 2012 Rp. 8.852.366.175,00
- Tahun 2013 Rp. 26.774.568.001,00
- Tahun 2014 Rp. 22.649.442.820,58
- Tahun 2015 Rp. 24.233.071.511,00
- Tahun 2016 Rp. 15.739.399.651,44

g. Program Pendidikan Non Formal

- Tahun 2011 Rp. 195.816.800,00
- Tahun 2012 Rp. 140.736.100,00
- Tahun 2013 Rp. 146.542.500,00
- Tahun 2014 Rp. 2.387.655.000,00 (Tambah Layanan Autis Center)
- Tahun 2015 Rp. 2.844.510.650,00 (Layanan Autis Center)
- Tahun 2016 Rp. 1.759.224.950,00 (Layanan Autis Center)

h. Program Pendidikan Luar Biasa

- Tahun 2011 Rp. 105.500.000,00
- Tahun 2012 Rp. 103.160.000,00
- Tahun 2013 Rp. 90.222.850,00
- Tahun 2014 Rp. 70.426.300,00
- Tahun 2015 Rp. 91.603.900,00
- Tahun 2016 Rp. 112.863.500,00

i. Program Peningkatan Kependidikan Pendidik dan Tenaga Kependidikan

- Tahun 2011 Rp. 247.707.300,00

- Tahun 2012 Rp. 462.470.297,00
  - Tahun 2013 Rp. 980.867.865,00
  - Tahun 2014 Rp. 1.146.078.300,00
  - Tahun 2015 Rp. 1.348.180.550,00
  - Tahun 2016 Rp. 1.459.258.990,00
- j. Program Manajemen Pelayanan Pendidikan
- Tahun 2011 Rp. 73.808.450,00
  - Tahun 2012 Rp. 549.728.800,00
  - Tahun 2013 Rp. 264.305.150,00
  - Tahun 2014 Rp. 247.021.800,00
  - Tahun 2015 Rp. 736.873.200,00
  - Tahun 2016 Rp. 883.326.050,00
- k. Program Peningkatan Mutu Pendidikan dan Sekolah Gratis
- Tahun 2011 Rp. 9.500.000.000,00
  - Tahun 2012 Rp. 8.775.614.450,00
  - Tahun 2013 Rp. 6.645.108.710,00
  - Tahun 2014 Rp. 7.957.026.251,00
  - Tahun 2015 Rp. 15.539.013.630,00
  - Tahun 2016 Rp. 994.242.050,00

Penurunan pada tahun 2016 karena dialihkan ke program lainnya yaitu Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun dan Program Pendidikan Menengah. Sedangkan untuk kebutuhan siswa pada sekolah swasta mulai tahun 2013 seluruhnya dialihkan menjadi belanja hibah menyesuaikan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur Hibah/Bansos, dengan rincian:

- Tahun 2013 Rp. 2.858.522.200,00
- Tahun 2014 Rp. 3.062.325.000,00
- Tahun 2015 Rp. 2.837.830.000,00
- Tahun 2013 Rp. 2.202.000.000,00

7. Sejak Tahun 2014 dialokasikan penunjang pelayanan pendidikan berupa pelayanan antar jemput siswa sekolah dengan penyediaan angkutan sekolah yang secara operasional dilaksanakan oleh Dinas Perhubungan dan Kominfo, dengan alokasi anggaran setiap tahun:

- a. Tahun 2014 Rp. 1.477.687.700,00

- b. Tahun 2015 Rp. 2.117.507.000,00
- c. Tahun 2016 Rp. 2.873.950.000,00

Selain program wajib belajar 9 tahun dan program pendidikan menengah, untuk kebutuhan siswa pada sekolah swasta mulai tahun 2013, tentunya ada pembiayaan bantuan dari Pemerintah Kota Blitar berupa hibah, ini berdasarkan Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 dan kemudian juga mengacu ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Hibah yang mana alhamdulillah di Kota Blitar bahwa yayasan penerima hibah ini sudah berbadan hukum dan terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM. Sejak tahun 2014 juga dialokasikan penunjang pelayanan pendidikan berupa layanan antar jemput siswa sekolah dengan menyediakan anggaran untuk angkutan sekolah yang secara operasional dilaksanakan oleh Dinas Perhubungan dan Kominfo. Perlu kami sampaikan juga kepada Majelis Yang Terhormat bahwa mulai tahun 2010 sampai dengan sekarang bahwa hasil audit BPK yang dilaksanakan terhadap laporan keuangan Pemerintah Kota Blitar alhamdulillah selalu mendapatkan opini WTP. Sedangkan untuk pengalokasian anggaran pendidikan untuk sumber dananya berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan yang terdiri dari DAU, DAK dan juga Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak;

Berdasarkan uraian di atas, kebijakan dan praktek pengelolaan anggaran bidang pendidikan telah memenuhi amanat peraturan perundangan, memenuhi prinsip-prinsip pengelolaan anggaran yang pro rakyat, bersih, akuntabel, dan yang paling penting kemampuan APBD Kota Blitar terbukti sanggup untuk membiayai pendidikan gratis sampai di tingkat SMA/SMK;

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Presiden dalam persidangan tanggal 2 Mei 2016 memberikan keterangan lisan dan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 3 Juni 2016, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

#### **I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON**

Ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta lampiran huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pada pokoknya

menentukan pengelolaan pendidikan menengah sebagai urusan pemerintah daerah provinsi bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945;

## II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa berdasar Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang.
2. Bahwa selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 kerugian hak ditentukan dengan lima syarat yaitu:
  - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UU 1945;
  - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - c. kerugian hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa pengujian kelima syarat tersebut terhadap posita Para Pemohon adalah sebagai berikut:
  - a. Bahwa Para Pemohon mendalilkan hak-hak konstitusional yang diberikan UUD 1945 adalah Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945;
  - b. Bahwa Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), dan Pasal 18A *a quo* tidak mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah kabupaten tetapi mengatur tentang Negara Indonesia adalah Negara hukum, serta Negara

Kesatuan R.I. dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota, dan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten;

- c. Bahwa Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang hak-hak warga negara dan tidak mengatur tentang hak-hak pemerintah daerah kabupaten/kota;
  - d. Bahwa Pasal 31 ayat (3) UUD 1945 mengatur tentang peranan pemerintah untuk mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan tidak mengatur mengenai kewenangan daerah kabupaten/kota;
  - e. Bahwa Pasal 18 ayat (2) serta Pasal 18A UUD 1945 yang dijadikan dasar atau batu uji hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon, sangat tidak relevan dengan dalil-dalil yang dikemukakan oleh Pemohon. Pasal-pasal UUD 1945 tersebut justru menjadi dasar konstitusional untuk mengatur hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang serta menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah yang diharapkan akan mampu meningkatkan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Reublik Indonesia. Dengan demikian, Pemerintah berpendapat tidak ada hak atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945 yang telah dirugikan akibat berlakunya Undang-Undang *a quo* yang diuji materiil.
  - f. Bahwa berdasar dalil-dalil di atas, maka dalil Pemohon atas hak atau kewenangan konstitusional pada Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 adalah tidak berdasar atau keliru.
4. Bahwa disamping hal-hal di atas, pemerintah menyampaikan keprihatinannya atas pengujian UU ini yang diajukan oleh Pemohon dalam Perkara Nomor

30/PUU-XIV/2016 yang merupakan Kepala Daerah (Walikota) Blitar dengan alasan sebagai berikut:

- a. Bahwa kepala daerah (walikota) merupakan bagian dari pemerintah daerah kabupaten/kota adalah bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi sebagai satu kesatuan dalam melaksanakan pembangunan nasional untuk mewujudkan cita-cita bangsa yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945 diantaranya: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
- b. Bahwa keberhasilan pembangunan akan sangat ditentukan oleh kekompakan, keterpaduan, dan satu bahasanya diantara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan semua kebijakan pemerintah yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan.
- c. Bahwa Walikota berdasar Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang U *a quo* sebelum diangkat menjadi Gubernur bersumpah atau berjanji sebagai berikut:

*“Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa”.*

- d. Bahwa pengujian UU di MK pada hakekatnya bukanlah suatu bentuk menjalankan Undang-Undang tetapi suatu bentuk pengawasan terhadap pemerintah dan DPR yang seharusnya cukup dilakukan oleh rakyat dan tidak oleh perangkat pemerintah. Perangkat pemerintah seharusnya memperlihatkan kepatuhan atau ketaatan terhadap semua peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan cara melaksanakannya dengan selurus-lurusnya.
- e. Bahwa sesuai Pasal 67 Undang-Undang U *a quo*, kewajiban kepala daerah meliputi *“menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan”*.

Berdasarkan dalil-dalil di atas, Pemerintah berpendapat para Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

### III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

Terhadap permohonan Pemohon, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa UUD 1945 Pasal 18 ayat (5) telah memberikan kewenangan yang bersifat *open legal policy* kepada Pemerintah dan DPR untuk mengatur dan menjalankan otonomi seluas-luasnya yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

*“Pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”.*

2. Bahwa pada Pasal 9 Undang-Undang *a quo* diatur tentang klasifikasi urusan pemerintahan dan pembagian kewenangan diantara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

- (2) Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

- (3) Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota.

- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

- (5) Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

3. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa pengelolaan pendidikan menengah sebagai urusan daerah provinsi bertentangan dengan jaminan kepastian hukum kewenangan konstitusional Pemohon sesuai prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pemerintah berpendapat bahwa:

- a. Bahwa terdapat perubahan pengaturan terhadap Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan yang sebelumnya dimuat dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah yang menempatkan urusan pendidikan menengah juga menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota dan kemudian diubah melalui Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi urusan pemerintah daerah provinsi, tidak menunjukkan bahwa telah terjadi inkonsistensi pengaturan yang berdampak pada timbulnya ketidakpastian hukum. Hal tersebut dikarenakan urusan otonomi daerah tidaklah bersifat statis tetapi berkembang dan berubah. Hal ini terutama adalah disebabkan oleh keadaan yang timbul dan berkembang di dalam masyarakat itu sendiri, sehingga pengaturan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah memberikan kemungkinan penambahan penyerahan urusan kepada daerah dan juga sebaliknya dimungkinkan pula penarikan kembali suatu urusan.

- b. Bahwa salah satu alasan mendasar mengapa perlu diubah pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan sebelumnya yakni sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, karena Pemerintah berpendapat bahwa efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan dan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memerhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.
- c. Bahwa berdasarkan amanat yang terkandung dalam Pasal 31 UUD 1945 setiap warga negara berhak mendapat pendidikan dan pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian adalah hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan dan menjadi kewajiban pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan pendidikan tersebut, termasuk untuk mengatur mana yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, urusan pemerintah daerah provinsi, dan urusan pemerintah daerah kabupaten/kota.
- d. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang

kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, oleh karena itu seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap berada pada pemerintah pusat, dalam hal ini Presiden. Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

- e. Dengan demikian mengingat bahwa tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka pilihan kebijakan pemerintah termasuk terkait penyelenggaraan pendidikan menengah merupakan pilihan hukum (*open legal policy*) dari pemerintah dan pilihan kebijakan yang demikian tidaklah dapat diuji, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat Undang-Undang (*detournement de pouvoir*).
4. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa terdapat ketidakpastian hukum yang terjadi akibat pertentangan norma antara UU Sisdiknas dan UU Pemerintahan Daerah, Pemerintah berpendapat:
    - a. Bahwa Pasal 50 ayat (5) Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan nasional berbunyi, “Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal”.
    - b. Bahwa menurut Pemohon ketentuan dalam UU Sisdiknas tersebut bertentangan dengan Lampiran Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pengelolaan pendidikan menengah merupakan kewenangan daerah provinsi.
    - c. Berdasarkan Pasal 407 Undang-Undang Pemda menyatakan, “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah wajib

*mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini”.*

Dengan demikian, dalam hal terdapat UU yang mengatur mengenai daerah dan pengaturan tersebut bertentangan dengan UU tentang Pemda, maka UU tersebut (UU Sisdiknas) wajib mendasarkan dan menyesuaikan dengan pengaturan pada UU Pemda. Sehingga adalah tidak tepat apabila dikatakan terdapat ketidakpastian hukum akibat pertentangan norma antara UU Sisdiknas dengan UU Pemda.

5. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa:
  - (i) ketentuan pengelolaan pendidikan menengah sebagai urusan daerah provinsi bertentangan dengan prinsip hubungan kewenangan yang harus memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18A ayat (1) UUD 1945; dan
  - (ii) ketentuan pengelolaan pendidikan menengah sebagai urusan daerah provinsi bertentangan dengan asas otonomi sebagaimana diatur di dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945

**Pemerintah berpendapat:**

- a. Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah”;*
- b. Namun demikian berdasarkan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 hubungan wewenang tersebut diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Sehingga adalah kewenangan Presiden bersama dengan DPR untuk membentuk UU yang mengatur hal dimaksud tentunya dengan telah memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
- c. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa, *“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”;*
- d. Bahwa Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyatakan, *“Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan*

yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”

- e. Bahwa dengan mendasarkan pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945, maka adalah sangat tidak tepat atau keliru jika pengaturan mengenai pendidikan menengah tersebut dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. Karena walaupun daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, namun kewenangan tersebut dibatasi atau tunduk pada pengaturan mengenai pembagian urusan pada UU yang dalam hal ini adalah UU Pemerintahan Daerah;
  - f. Dengan demikian adalah konstitusional pengaturan terkait pendidikan menengah dalam UU tentang Pemda tersebut, karena merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945, yang mengamanatkan pembentukan Undang-Undang yang mengatur mengenai mana-mana saja yang merupakan urusan pemerintah pusat, urusan pemerintah daerah provinsi, dan urusan pemerintah kabupaten/kota. Sehingga lebih lanjut dapat Pemerintah sampaikan bahwa UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (5) telah memberikan kewenangan yang bersifat *open legal policy* kepada Pemerintah dan DPR untuk mengatur dan menjalankan otonomi seluas-luasnya dan yang selengkap-lengkapnya;
6. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan pengelolaan pendidikan menengah sebagai urusan daerah provinsi bertentangan dengan hak untuk mendapatkan pendidikan sebagaimana dijamin dalam Pasal 31 ayat (1) UUD 1945, Pemerintah berpendapat:
- a. Bahwa dengan beralihnya urusan pendidikan menengah dari pemerintah daerah kabupaten/kota menjadi urusan daerah provinsi, tidaklah dapat dikatakan bahwa hal tersebut telah menghilangkan hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Dan tidak ada korelasinya sama sekali bahwa pengalihan urusan tersebut menyebabkan warga negara tidak lagi berhak mendapat pendidikan.
  - b. Bahwa pengalihan wewenang tersebut merupakan pilihan kebijakan dari Pemerintah untuk dapat melaksanakan amanat Pasal 31 UUD 1945 yaitu penyelenggaraan satu sistem pendidikan nasional, yang

meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

7. Pemerintah menyadari bahwa penentuan materi muatan sebuah undang-undang merupakan kewenangan dari lembaga pembentuk undang-undang yang bersifat *open legal policy*. Terkait dengan pengujian UU Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya Pemerintah berpendapat bahwa UU Pemda harus dapat menjadi instrumen hukum yang mampu menjamin terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan RI.
8. Bahwa secara prinsip setiap aturan yang dibuat oleh negara adalah semata-mata untuk menciptakan suatu tata kehidupan yang lebih baik guna menjaga keberlanjutan pemerintahan dan kemajuan disegala aspek kehidupan dalam upaya mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana amanat yang tertuang dalam UUD 1945, demikian halnya dengan ketentuan *a quo* yang saat ini sedang diujikan.
9. Otonomi daerah adalah implementasi dari prinsip desentralisasi pemerintahan. Pengertian otonomi di sini adalah bahwa daerah memiliki kewenangan melakukan pengelolaan wilayah baik melalui penerbitan kebijakan daerah dan membiayai dirinya tidak tergantung pada keuangan dari pusat. Otonomi juga harus diartikan telah ada peralihan kewenangan-kewenangan tertentu dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Otonomi daerah bukan sekedar gerakan desentralisasi yang membagi-bagi apa yang dulu di pusat agar ter-daerah-isasi, melainkan sebuah gerakan yang menjadi bagian dari upaya besar pembaruan menuju tata pemerintahan baru yang lebih baik [*governance reform*].
10. Bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan sangat cermat dan hati-hati berdasarkan pengalaman, analisa dalam rangka memperbaiki regulasi yang telah tidak sesuai dengan dinamika kehidupan bangsa dan upaya antisipasi terhadap potensi permasalahan yang dimungkinkan akan terjadi dikemudian hari, demikian halnya dengan objek permohonan *a quo*.

11. Perlu Pemerintah sampaikan dalam Persidangan yang sangat mulia ini, bahwa penyelesaian permasalahan antar penyelenggara negara hendaknya dapat diselesaikan secara intern terlebih dahulu berdasarkan azas musyawarah mufakat guna mencapai kesepakatan terbaik.
12. Bahwa dalam rangka menjaga wibawa penyelenggaraan ketatanegaraan, Pemerintah menyarankan kepada Pemohon dalam perkara 31/PUU-XIV/2016 yang dalam hal ini adalah Walikota Blitar, untuk mempertimbangkan menarik kembali pengujian ini yang dimungkinkan berdasar Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi "*Pemohon dapat menarik kembali permohonan sebelum atau selama pemeriksaan Mahkamah Konstitusi dilakukan*". Hal ini mempunyai makna penting bagi masyarakat dan dunia internasional, sebagai indikator utama bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten adalah satu kata, satu tekad, satu tim, satu visi menghadirkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

#### IV. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
2. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);
4. Pasal 15 ayat (1) dan (2) serta Lampiran huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan

seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa Mahkamah pada persidangan tanggal 30 Mei 2016 telah mendengar keterangan lisan dan menerima keterangan tertulis dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang pada pokoknya mengemukakan sebagai berikut:

Provinsi Jawa Timur sebagai pemerintah provinsi yang didirikan di Jawa Timur sejak berdirinya Republik ini. Provinsi Jawa Timur terdiri atas 38 kabupaten/kota otonom yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, dan sinergi dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan di tingkat provinsi. Provinsi Jawa Timur mempunyai luas 47.154 km<sup>2</sup>, sehingga setiap kilometernya ditinggali 807 jiwa. Dari sekian kabupaten, terdapat 664 kecamatan, 8.501 desa dan kelurahan. Jumlah penduduk sekitar 38 juta lebih. Dengan LPP-nya 0,610 dan TFR-nya 1,946;

Berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan terdiri dari yakni kewenangan absolut dan kewenangan konkuren, dan ada kewenangan umum. Pada kewenangan konkuren terdapat pelayanan dasar dan ada non pelayanan dasar. Berdasarkan Undang-Undang *a quo* disebutkan bahwa pelayanan dasar salah satunya adalah pendidikan. Jadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pendidikan adalah bagian dari urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah provinsi. Oleh karena ini menjadi urusan wajib, maka provinsi diperintahkan untuk mengurus pendidikan pada tingkat Sekolah Menengah Atas, baik SMU maupun SMK. Adapun urusan pendidikan pada tingkat SMP dan SD diserahkan kepada kabupaten/kota;

Berdasarkan tugas itu, sampai hari ini Pihak Terkait belum melaksanakan kewenangan tersebut karena proses pengalihannya belum selesai, namun Pihak Terkait sudah melakukan persiapan sebagai berikut:

- a. Personel bahwa berdasarkan Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2016, maka Pihak Terkait akan melakukan proses pengalihan, yakni guru yang tadinya masuk pegawai kabupaten/kota dialihkan statusnya menjadi pegawai provinsi;
- b. Sarana/prasarana bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2015 dan Permendagri Nomor 17 sebagai perubahan Permendagri Nomor 17

- Tahun 2007 diatur mengenai pemindahtanganan, penghapusan, dan penatausahaan tersebut tidak merugikan siapapun sebab semuanya milik negara yang administrasinya diatur Direktur Jenderal Kekayaan Negara (DJKN);
- c. Dokumen dan arsip bahwa berdasarkan Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 46 Tahun 2016 diatur mengenai pendataan identitas arsip, penataan pendaftaran arsip, verifikasi arsip, penyerahan arsip, penyerahan arsip statis, dan pemusnahan arsip. Secara prinsip, Pihak Terkait sudah mempelajari beberapa regulasi dan membuat *roadmap* sebagai berikut:
- Pada akhir bulan November 2014, Pihak Terkait melakukan sosialisasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kepada 38 kabupaten/kota mengenai pengalihan urusan pengelolaan pendidikan;
  - Pada bulan Januari 2015, Pihak Terkait menyusun Tim Pokja Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014;
  - Pada bulan Februari sampai Maret 2015, Pihak Terkait melakukan kajian akademik terkait Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang melakukan pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan sehingga perlu diadakan Perubahan Perda untuk menyesuaikan Undang-Undang dimaksud;
  - Pada bulan April sampai Mei 2015, Pihak Terkait melakukan sosialisasi Surat Edaran Gubernur Nomor 120 Tahun 2015 kepada 38 kabupaten/kota. Surat edaran gubernur ini dimaksudkan untuk menyiapkan perangkat-perangkat di kabupaten/kota bila nanti ada peralihan ini dan bagaimana provinsi melakukan tugas ini sebagai tugas urusan wajib yang diperintahkan oleh pemerintah pusat. Pada bulan tersebut, Pihak Terkait juga melakukan Rakor dengan BPKAD, BKD. Dan MKS;
  - Pada bulan Juni dan Juli 2015, Pihak Terkait melakukan pendataan inventarisasi aset, sarana, prasarana, personalia, dan Pembiayaan (P3D);
  - Pada bulan November 2015, Pihak Terkait melakukan validasi P3D kepada kabupaten/kota;
  - Pada bulan Desember 2015 sampai dengan Februari 2016, Pihak Terkait melakukan finalisasi pendataan P3D dan sudah kelihatan berapa ribu guru dan aset yang akan pindah, serta bagaimana administrasi dilakukan;
  - Pada bulan Maret 2016, Pihak Terkait melakukan validasi data P2D dengan Kab/Kota;
  - Pada bulan Mei 2016, Pihak Terkait melakukan validasi tunjangan pegawai

dan penghitungan rencana anggaran;

Oleh karena ada pengalihan urusan wajib tersebut kepada Provinsi maka Pihak Terkait masih menunggu berapa besaran anggaran yang akan diberikan oleh pemerintah pusat;

Adapun mengenai organisasi masih menunggu peraturan pemerintah tentang organisasi yang diperkirakan pada bulan Juli, peraturan pemerintah dimaksud sudah ada, sehingga 1 Oktober 2016, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sudah genap dua tahun dan Provinsi Jawa Timur sudah siap melaksanakan tugas yang diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014;

Berdasarkan keterangan di atas, Pihak Terkait menyimpulkan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan urusan bidang pendidikan merupakan bagian urusan konkuren wajib pelayanan dasar yang bersifat vital dan menentukan kemajuan bangsa. Untuk itu, prinsipnya, Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengambil upaya terbaik untuk memenuhi kewajiban hukumnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Pada saat ini, Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah mencapai bagian akhir tahapan persiapan pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dan khusus, yakni memasuki proses penganggaran biaya pelaksanaan urusan tersebut dan direncanakan serah terima P3D akan langsung pada bulan Oktober 2016;
3. Pengelolaan pendidikan merupakan kewenangan wajib sehingga Pihak Terkait siap melaksanakan kewenangan yang diperintahkan oleh UU 23/2014;

[2.5] Menimbang bahwa Mahkamah pada persidangan tanggal 30 Mei 2016 telah mendengar keterangan lisan dan menerima keterangan tertulis dari Pihak Terkait, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), yang pada pokoknya mengemukakan sebagai berikut:

#### **I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

Mahkamah Konstitusi lahir setelah dilakukan amandemen ketiga UUD 1945, yaitu dengan dimuatnya Pasal 24C dalam UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai media untuk menyelesaikan perkara-perkara yang terkait erat dengan

penyelenggaraan negara, hubungan negara dengan warga negara, dan kehidupan politik ketata-negaraan melalui pengaturan kewenangannya yang limitatif. Kedudukan MK merupakan salah satu lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai penegak hukum (konstitusi) dan keadilan. MK berfungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) agar konstitusi (UUD 1945) dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi;

Pendapat Pihak Terkait bahwa Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian Undang-Undang *a quo* sejalan dengan Pasal 24C UUD 1945 *juncto* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang beberapa pasalnya diubah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah memiliki kewenangan untuk menguji Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2014) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), khususnya Pasal 15 ayat (1) dan (2) serta Lampiran Huruf A tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan dalam sub urusan manajemen pendidikan;

Pasal 15 ayat (1) UU 23/2014 menyatakan, "*Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.*"

Pasal 15 ayat (2) UU 23/2014 menyatakan, "*Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.*"

Selanjutnya, Mahkamah memeriksa, mengadili dan memutus perkara *a quo* berdasarkan bukti-bukti yang disampaikan dalam persidangan ini.

## **II. Kedudukan Hukum Pemohon (*legal standing*)**

Pihak Terkait berpendapat bahwa Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang

*a quo*. Selanjutnya diserahkan penilaian Mahkamah terhadap kerugian konstitusional yang dialami oleh Para Pemohon sebagai syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003. Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003 mengatur syarat untuk dapat menjadi pemohon perkara di Mahkamah, di mana pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya sebuah undang-undang;

### III. Dalil-dalil Permohonan

Perkara pengujian *a quo* diperiksa, diadili, dan diputus di Mahkamah ketika dunia pendidikan kita masih menghadapi persoalan-persoalan yang kompleks, sehingga membutuhkan perhatian dan usaha kerja keras semua pemangku pendidikan di negara ini. Memahami kerisauan Para Pemohon, yaitu orang tua anak didik, guru-guru, dan pemerintahan daerah;

Pihak Terkait mencatat Walikota Blitar Muh. Samanhudi Anwar mengajukan permohonan pengujian Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A UU 23/2014 [Registrasi Nomor 30/PUU-XIV/2016]. Pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi menyebabkan Pemohon sebagai walikota mengalami kerugian konstitusional. Ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A UU 23/2014 membuat Pemerintah Kota Blitar tidak dapat lagi mengalokasikan dana untuk pendidikan menengah dan tidak dapat mewujudkan kurikulum muatan lokal yang memerhatikan kekhususan dan keragaman Kota Blitar;

Pihak Terkait juga mencatat Ketua Komite SMAN 4 Surabaya Bambang Soenarko, Ketua Komite SMPN 1 Surabaya yang juga wali murid SMAN 5 Surabaya Enny Ambarsari, Radian Jadid, dan Wiji Lestari, mengajukan permohonan uji materi UU 23/2014, khususnya Pasal 15 ayat (1) dan (2) serta Lampiran Huruf A tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan dalam sub urusan manajemen pendidikan, ke Mahkamah Konstitusi pada 7 Maret 2016 [Registrasi Nomor 31/PUU-XIV/2016];

Pemohon mempersoalkan pengelolaan SMA/SMK yang akan dialihkan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi, dengan argumen bahwa Pemerintah Kota Surabaya sesungguhnya memiliki kewajiban dan kemampuan untuk menyelenggarakan pendidikan SMA/SMK dimaksud;

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 15 ayat (1) dan (2) serta Lampiran Huruf A tentang pembagian urusan pemerintah bidang pendidikan dalam sub urusan manajemen pendidikan UU 23/2014 memberikan kerugian konstitusional bagi para Pemohon. Kerugian konstitusional yang ditimbulkan oleh pasal *a quo* berupa potensi kehilangan jaminan bagi warga negara yang tidak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi;

Menurut Pemohon bahwa Pasal 15 ayat (1) dan (2) serta Lampiran Huruf A UU 23/2014 menghilangkan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang secara mandiri telah dan mampu melaksanakan pengelolaan pendidikan tingkat menengah yang diterapkan di daerahnya. Pemohon mendalilkan bahwa terjadi hilangnya keuntungan konstitusional dalam jaminan pelayanan pendidikan yang telah diterima Pemohon sebelum diberlakukan Pasal 15 ayat (1) dan (2) serta Lampiran Huruf A UU 23/2014;

Pemohon mendalilkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya sudah mengeluarkan kebijakan dan program-program dalam rangka peningkatan kualitas pendidikan di Kota Surabaya sudah dirasakan langsung hasilnya oleh Pemohon. Pemohon memberikan contoh bahwa Pemerintah Kota Surabaya sudah memiliki program jaminan pendidikan sampai tingkat menengah wajib belajar 12 tahun, dengan didukung oleh program-program pendukung lainnya berupa program pembinaan tenaga pendidik yang dilakukan secara rutin dalam kurun waktu tertentu bertujuan untuk meningkatkan kualitas tenaga pendidik sehingga bagus untuk meningkatkan kualitas anak didik. Namun, adanya ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A UU Pemda telah menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon;

Bahwa tidak lah terlalu salah bila Pemohon mendalilkan bahwa telah mengalami kerugian atau akan mengalami kerugian terkait pengalihan penyelenggaraan pendidikan tingkat SMA/SMK dari semula oleh kabupaten/ kota menjadi di tingkat provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A UU 23//2014. Tidaklah terlalu salah bila penyelenggara pendidikan SMA/SMK tingkat kabupaten/kota mengatakan mereka memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan pendidikan jenjang SMA/SMK, sehingga Pemohon menyatakan mengalami kerugian dengan pengambilalihan kewenangan tersebut;

Namun, di atas argumen-argumen yang telah disampaikan oleh Pemohon dalam permohonannya, menurut Pihak Terkait ada hal-hal penting sebelum Mahkamah memberikan putusan atas permohonan *a quo*. *Pertama*, seberapa jauh pembahasan UU 23/2014 secara umum, atau secara khusus Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A UU 23/2014, telah melibatkan para pemangku kepentingan (*stake holders*) pendidikan di tingkat nasional serta daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan organisasi profesi guru, yaitu Persatuan Guru Republik Indonesia. Para pemangku kepentingan pendidikan seharusnya dilibatkan dalam pembahasan RUU Pemerintah Daerah *a quo*. Aspirasi mereka harus diserap dan dijadikan pertimbangan untuk mengesahkan UU Pemerintah Daerah, khususnya Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran Huruf A UU 23/2014, sehingga Pasal 15 *a quo* memenuhi syarat sosiologis sebagai peraturan perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat;

Masyarakat hukum memiliki pengalaman terhadap pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terutama terkait pasal pelarangan ex-narapidana untuk dipilih menjadi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dan DPD serta untuk dipilih menjadi Kepala Daerah di tingkat Provinsi dan Kabupaten/kota. Pelarangan ex-narapidana untuk dipilih dalam sebuah pemilihan umum yang diatur dalam UU 32/2004 *a quo* bertentangan dengan amanat yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan. Benturan peraturan tersebut terjadi karena RUU Pemerintah Daerah *a quo* tidak menjadikan UU Pemasarakatan sebagai salah satu konsiderannya dan pembahasannya tidak melibatkan pakar hukum pidana dan menjadikan pendapat ahli hukum pidana dalam merumuskan pasal *a quo*;

Mahkamah kemudian membuat putusan tafsir bersyarat atas pasal pelarangan ex-narapidana tersebut [vide Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009], yaitu mantan narapidana boleh menjadi peserta pemilukada dan pemilu legislatif dengan syarat, antara lain, menyatakan sebagai mantan narapidana kepada publik, bukan residivis, dan telah melewati waktu 5 tahun dibebaskan dari Lembaga Pemasarakatan karena telah menyelesaikan masa hukuman;

Mahkamah kemudian secara lebih tegas lagi menyatakan larangan ex-narapidana *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 dan karena itu tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Pasal 7 huruf g UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1

Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota (UU Pilkada) dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang narapidana yang bersangkutan jujur di depan publik. Mahkamah menyatakan ketentuan tersebut bentuk pengurangan hak yang dapat dipersamakan dengan pidana pencabutan hak-hak tertentu dan tidak sesuai dengan Pasal 35 ayat (1) angka 3 KUHP bahwa hak memilih dan dipilih dapat dicabut dengan putusan pengadilan;

*Kedua*, ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 seharusnya didasarkan pada hal penilaian objektif, apakah timbul kendala dalam penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di tingkat kabupaten/kota, sehingga penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK harus dialihkan kepada provinsi. Pengalihan kewenangan tersebut tentunya dapat saja menimbulkan kegaduhan sosial-politik, jika ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014 tidak didasarkan pada sebuah kajian komprehensif terkait kemampuan penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK di tingkat kabupaten/kota. Oleh karena itu, seharusnya UU 23/2014 memuat “aturan” untuk tetap memberikan kewenangan penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK kepada pemerintah kabupaten/kota yang mampu dan terbukti mampu menyelenggarakan pendidikan SMA/SMK secara baik;

Akhirnya, segenap dalil-dalil Pemohon harus dibuktikan kebenarannya dalam sidang di Mahkamah, dengan didukung bukti-bukti;

Pihak Terkait berharap Majelis Hakim Konstitusi memberikan putusan yang seadil-adilnya dan selurus-lurusnya, setidaknya memberikan putusan bersyarat (*conditionally*) dengan memberikan kewenangan penyelenggaraan pendidikan SMA/SMK kepada pemerintahan kabupaten/kota yang mampu dan terbukti mampu menyelenggarakan pendidikan SMA/SMK secara baik;

[2.6] Menimbang bahwa Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 Juni 2016 telah menerima kesimpulan tertulis dari Pemohon, yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, maka segala sesuatu yang tertera dalam berita acara persidangan telah termuat dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, selanjutnya disebut UU 23/2014) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

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

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

- perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
  - d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

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

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma Undang-Undang yang dimohonkan dalam permohonan *a quo* adalah Lampiran UU 23/2014 pada Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan sub urusan perihal Manajemen Pendidikan dalam rangka pengelolaan pendidikan menengah;
2. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XII/2014 tentang permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, bertanggal 6 November 2014, Mahkamah berpendapat bahwa meskipun hingga sekarang kewenangan kepala daerah untuk mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan masih tetap berlaku dan meskipun Pemohon (APKASI) selaku organisasi para kepala daerah (bupati) mewakili kepentingan pemerintah daerah yang berkaitan dengan wewenang pemerintah daerah, akan tetapi menurut Mahkamah untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang yang mewakili kepentingan daerah di hadapan Mahkamah haruslah pemerintahan daerah yang terdiri atas bupati dan Ketua DPRD.
3. Berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 87/PUU-XIII/2015 tentang permohonan pengujian UU Pemda, bertanggal 13 Oktober 2016, Mahkamah berpendapat bahwa *"... apabila terhadap urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah ada pihak yang secara aktual ataupun potensial menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU Pemda maka pihak dimaksud adalah Pemerintah Daerah, baik Pemerintah Daerah provinsi atau Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Sehingga, pihak yang dapat mengajukan permohonan dalam kondisi demikian adalah Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Gubernur bersama-sama dengan DPRD Provinsi untuk Pemerintahan Daerah Provinsi atau Bupati/Walikota bersama-sama dengan DPRD Kabupaten/Kota untuk Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota."* Lebih lanjut Mahkamah berpendapat bahwa *"... bukanlah berarti kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) atau DPRD (DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) secara sendiri-sendiri sama sekali tidak dapat mengajukan permohonan pengujian UU Pemda. Kepala daerah*

*(gubernur atau bupati/walikota) atau DPRD (DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) secara sendiri-sendiri tetap dapat mengajukan permohonan pengujian UU Pemda sepanjang ketentuan yang dipersoalkan konstitusionalitasnya adalah ketentuan yang berkenaan dengan hak dan/atau kewenangannya masing-masing di luar kewenangan yang dipegang secara bersama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan daerah”.*

4. Bahwa pokok permohonan Pemohon *a quo* adalah mengenai pengujian konstitusionalitas, ketentuan yang terdapat dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan yang menentukan Pengelolaan Pendidikan Menengah sebagai unsur Daerah Provinsi.
5. Bahwa Pemohon adalah Walikota Blitar dalam hal ini mewakili Pemerintahan Kota Blitar berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.35-490 Tahun 2016 tentang Pengangkatan Walikota Blitar Provinsi Jawa Timur, bertanggal 11 Februari 2016 (vide bukti P-1), mengajukan permohonan pengujian Lampiran UU 23/2014 pada Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan. Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian lampiran Undang-Undang *a quo* telah mendapat dukungan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Blitar sebagaimana tercantum dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Blitar Nomor 03 Tahun 2016 tentang Persetujuan dan Dukungan Uji Materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 oleh Walikota Blitar ke Mahkamah Konstitusi, bertanggal 7 April 2016 (vide bukti P-3A), oleh karena itu Pemohon memenuhi syarat kualifikasi pihak sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 UU MK;

[3.6] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan mempunyai hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, yang oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian. Hak dan kewenangan konstitusional dimaksud adalah hak dan kewenangan berdasarkan:

- a. Pasal 1 ayat (3), "*Negara Indonesia adalah negara hukum*".
- b. Pasal 18 ayat (2), "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*".
- c. Pasal 18A ayat (1), "*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*".
- d. Pasal 18A ayat (2), "*Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang*".
- e. Pasal 28C ayat (2), "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*".
- f. Pasal 28D ayat (1), "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*".
- g. Pasal 31 ayat (1), "*Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan*".

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan uraian Pemohon dalam menjelaskan kualifikasi dan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dikaitkan dengan Pasal 51 ayat (1) UU MK, serta Putusan Mahkamah sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.4], menurut Mahkamah terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian Pemohon dan berlakunya Undang-Undang *a quo*. Kerugian konstitusional Pemohon tersebut bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan adanya kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan kerugian konstitusional Pemohon tidak akan atau tidak lagi terjadi. Berdasarkan penilaian dan pertimbangan hukum tersebut, menurut Mahkamah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengujian permohonan *a quo*;

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

### **Pokok Permohonan**

[3.9] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 18 ayat (2), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945;

[3.10] Menimbang bahwa untuk mendukung dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang telah diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-26, yang selengkapnyanya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara. Di samping itu, Pemohon juga mengajukan 3 (tiga) orang ahli dan 5 (lima) orang saksi yang didengar keterangannya di bawah sumpah pada Sidang Pleno tanggal 17 Mei 2016 dan tanggal 30 Mei 2016 (sebagaimana selengkapnyanya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara);

[3.11] Menimbang bahwa Presiden yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Dalam Negeri telah memberikan keterangan lisan pada Sidang Pleno tanggal 2 Mei 2016 dan telah menyerahkan keterangan tertulis ke Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi tanggal 3 Juni 2016 (sebagaimana selengkapnyanya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara);

[3.12] Menimbang bahwa Pemberi Keterangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah menyampaikan keterangan lisan dan telah menyerahkan keterangan tertulis pada Sidang Pleno tanggal 30 Mei 2016 (sebagaimana selengkapnyanya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara);

[3.13] Menimbang bahwa Pihak Terkait Persatuan Guru Republik Indonesia telah menyampaikan keterangan lisan dan telah menyerahkan keterangan tertulis pada Sidang Pleno tanggal 30 Mei 2016 (sebagaimana selengkapnyanya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara);

[3.14] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, bukti surat/tulisan Pemohon, keterangan ahli Pemohon, keterangan saksi Pemohon, keterangan tertulis Presiden, keterangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Persatuan Guru Republik Indonesia, dan kesimpulan tertulis Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.14.1]** Bahwa Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Kemudian, dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya, dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 ditegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;

**[3.14.2]** Bahwa, dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, berkenaan dengan pengelompokan Urusan Pemerintahan, Pasal 9 UU Pemda menyatakan:

- (1) *Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum;*
- (2) *Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;*
- (3) *Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota;*
- (4) *Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah;*
- (5) *Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.*

Kemudian, dalam Pasal 10 ayat (1) UU Pemda dinyatakan bahwa urusan pemerintahan absolut meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

**[3.14.3]** Bahwa berdasarkan uraian pada sub-paragraf **[3.14.2]** di atas telah terang bahwa yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah adalah Urusan Pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Adapun urusan pemerintahan absolut adalah sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah (vide Pasal 1 angka 14 UU Pemda). Urusan Pemerintahan Wajib tersebut terdiri atas Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar [vide Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda]. Adapun Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Adapun yang dimaksud dengan Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara (vide Pasal 1 angka 16 UU Pemda).

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;

- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Sementara itu, Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah, yang meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

[vide Pasal 12 UU Pemda].

Dengan demikian, pendidikan adalah bagian dari urusan pemerintahan konkuren yang tergolong ke dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yang oleh Undang-Undang *a quo* diberi pengertian sebagai Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar [vide Pasal 11 ayat (3) UU Pemda]. Daerah yang dimaksud di sini dapat berarti Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota.

**[3.14.4]** Bahwa, berdasarkan uraian pada sub-paragraf **[3.14.3]** di atas, yang menjadi persoalan selanjutnya adalah apa yang dijadikan kriteria bahwa suatu urusan pemerintahan konkuren kewenangannya akan diberikan kepada Daerah (baik daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota) atau akan tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat. Terhadap persoalan ini, UU Pemda menyatakan bahwa prinsip yang dijadikan dasar adalah prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Adapun yang dimaksud dengan:

- a. “prinsip akuntabilitas” adalah penanggung jawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan;
- b. “prinsip efisiensi” adalah penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan tingkat perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;
- c. “prinsip eksternalitas” adalah penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan;
- d. “prinsip kepentingan strategis nasional” adalah penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

[vide Pasal 13 ayat (1) *juncto* Penjelasan Pasal 13 ayat (1) UU Pemda].

Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, kemudian ditentukan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi, dan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota sebagai berikut:

Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Sementara itu, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Adapun Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

[vide Pasal 13 UU Pemda].

**[3.14.5]** Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, dilihat dari perspektif Urusan Pemerintahan, UU Pemda menempatkan pendidikan dalam klasifikasi Urusan Pemerintahan Konkuren yang kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang didasarkan atas prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional yang merupakan kebijakan dari pembentuk undang-undang yang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu apabila berdasarkan keempat prinsip tersebut pembentuk undang-undang berpendapat bahwa pendidikan menengah lebih tepat diserahkan kepada Daerah Provinsi, maka hal itu tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Hal itu merupakan kebijakan hukum pembentuk undang-undang.

Namun, yang menjadi persoalan kemudian adalah bahwa pada saat diundangkan dan diberlakukannya UU Pemda ini masih berlaku pula Undang-Undang Nomor 20

Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301, selanjutnya disebut UU Sisdiknas). Pasal 50 ayat (5) UU Sisdiknas menyatakan:

*“... (5) Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal”.*

Dengan demikian seolah-olah terdapat dua norma Undang-Undang yang memuat pengaturan secara berbeda terhadap objek yang sama. Terhadap persoalan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

- a. Bab XXVIII (Ketentuan Penutup), Pasal 407 UU Pemda menyatakan, *“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan Daerah wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini”.*
- b. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) menyatakan,
  - “(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 
    - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
    - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
    - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
    - d. Peraturan Pemerintah;
    - e. Peraturan Presiden;
    - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
    - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*
  - (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Jika ketentuan Pasal 407 UU Pemda di atas dihubungkan dengan ketentuan Pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka ketentuan dalam Pasal 407 UU Pemda di atas berlaku pula terhadap UU Sisdiknas, dalam hal ini Pasal 50 ayat (5) UU Sisdiknas, sepanjang menyangkut kewenangan yang langsung berkaitan dengan Daerah, baik Daerah provinsi maupun Daerah kabupaten/kota, sehingga harus mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan UU Pemda. Hal ini sejalan dengan asas hukum *lex posteriore derogat legi priori* (peraturan yang lahir belakangan diutamakan/

mengalahkan peraturan sederajat yang terdahulu). Ketentuan Pasal 407 UU Pemda tersebut juga berlaku terhadap seluruh peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sehingga seluruh peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang itupun harus menyesuaikan diri dengan UU Pemda, dalam hal ini sepanjang berkenaan dengan pendidikan. Hal ini sejalan dengan asas hukum *lex superiore derogat legi inferiori* (peraturan yang lebih tinggi diutamakan/mengalahkan peraturan yang lebih rendah).

[3.15] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat dalil Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

[3.16] Menimbang bahwa dengan mengingat kedudukannya sebagai ahli tatkala permohonan *a quo* masih dalam proses persidangan, Hakim Konstitusi Saldi Isra tidak menggunakan haknya dalam pengambilan putusan;

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

## 5. AMAR PUTUSAN

**Mengadili,**

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Wahiduddin Adams, Aswanto, Manahan M.P Sitompul, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Suhartoyo, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, di mana satu orang hakim konstitusi (Saldi Isra) tidak memberikan pendapatnya, pada **hari Kamis, tanggal lima belas, bulan Juni, tahun dua ribu tujuh belas** dan **hari Selasa, tanggal sebelas, bulan Juli, tahun dua ribu tujuh belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Rabu, tanggal sembilan belas, bulan Juli, tahun dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan **pukul 10.08 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Wahiduddin Adams, Aswanto, Manahan M.P Sitompul, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Suhartoyo, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Wilma Silalahi sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya dan Presiden atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Pihak Terkait/kuasanya.

**KETUA,**

ttd.

**Arief Hidayat**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Anwar Usman**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

ttd.

**Aswanto**

ttd.

**I Dewa Gede Palguna**

ttd.

**Suhartoyo**

ttd.

**Manahan MP Sitompul**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Saldi Isra**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Wilma Silalahi**

**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**