

DAFTAR ISI

PERNYATAAN PENULIS.....	i
ABSTRAK.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iv
KATA PENGANTAR.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah Penelitian.....	11
C. Tujuan dan kegunaan penelitian	11
D. Kerangka Pemikiran.....	15
E. Metode Penelitian.....	31
F. Sistematika Penulisan.....	36
BAB II TINJAUAN TEORI TENTANG KONSEP NEGARA HUKUM, NORMA PERUNDANG-UNDANGAN DAN PEMERINTAHAN DAERAH	38
A. Teori Negara Hukum.....	38
1. Konsep Negara Hukum	38
2. Unsur-Unsur Negara Hukum.....	41
3. Model Konsep Negara Hukum	44
B. Sinkronisasi dan Sinergitas Peraturan Perundang-Undangan	45
1. Pengertian Perundang-Undangan	45
2. Norma Hukum Negara Republik Indonesia.....	49
3. Ruang Lingkup Sinkronisasi dan Sinergitas Peraturan Perundang-undangan.....	59
C. Pemerintah Daerah.....	63
1. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan.....	64
2. Sejarah Otonomi Daerah dalam dinamika Pemerintahan Daerah.....	67
3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah.....	73
1. Pengertian Kewenangan.....	80
2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang.....	81
BAB III TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PERATURAN KEWENANGAN PENYELENGGARAN PENDIDIKAN DALAM OTONOMI DAERAH.....	88
A. Tinjauan Yuridis Peraturan Perundang-undangan Sektor Pelaksanaan Otonomi Daerah terkait Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan.	88
1. Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	88
2. Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	95

B. Tinjauan Yuridis Peraturan Perundang-undangan Sektor Sistem Pendidikan Nasional terkait Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan	102
1. Pelaksanaan Sistem Pendidikan Nasional Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	102
2. Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan Berdasarkan Undang-undang 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.....	106
BAB IV ANALISIS HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: STUDI ATAS PERALIHAN KEWENANGAN PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN	113
A. Pertimbangan Hukum Peralihan Wewenang Urusan Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	113
B. Disharmonisasi antara Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	121
C. Implikasi Hukum Pengalihan Kewenangan Penyelenggaraan pendidikan menengahkan kepada Pemerintah Provinsi.....	134
BAB V PENUTUP	148
A. Kesimpulan	148
B. Saran	149



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagaimana kita ketahui bahwa pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) telah mengamanatkan Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dasar konstitusional jaminan hak atas pendidikan bagi setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan, tercantum dalam Bab XIII (Pendidikan dan Pengajaran), Pasal 31 Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi:

- Ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.
- Ayat (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
- Ayat (3) 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.
- Ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.
- Ayat (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.”

Untuk mencapai tujuan nasional tersebut diselenggarakanlah upaya pembangunan yang berkesinambungan yang merupakan suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh, terarah, dan terpadu, termasuk di antaranya pembangunan bidang pendidikan. Sebagai mana pertimbangan konsideran dari pada Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional

(UU Sisdiknas) menginginkan bahwa sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.¹

UU Sisdiknas menentukan bahwa pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggungjawab menteri.² Selain itu, Pemerintah juga bertanggungjawab dalam menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional. Sedangkan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pendidikan, dimuat dalam ketentuan Pasal 50 ayat (4) menyebutkan bahwa “Pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/kota untuk tingkat pendidikan dasar menengah”. Pasal 50 ayat (5) menentukan bahwa “Pemerintah daerah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal”.

Didamping UU Sisdiknas yang mengatur sistem pendidikan nasional, ada pula Undang-undang pelaksanaan otonomi daerah dibidang penyelenggaraan pendidikan yakni Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah. Terlihat pada pasal 12 ayat (1) huruf (a) yang menyebut salah satu dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah

¹ Konsideran menimbang huruf (c) UU Sisdiknas.

² Menteri yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 50 ayat (1) UU Sisdiknas adalah Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I.

pendidikan. Kemudian, urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah bagian dari pada urusan pemerintahan konkuren.

Pelaksanaan otonomi daerah dibidang penyelenggaraan pendidikan telah membawa arah dan harapan baru bagi terciptanya manajemen pelayanan pendidikan yang semakin baik, semakin bermutu dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat dan pembangunan. Tetapi sebagai sebuah kebijakan, desentralisasi dan otonomi pendidikan nampaknya tidak serta merta akan membawa kearah yang lebih baik apabila tidak secara cermat menjabarkannya. Pengalaman diberbagai negara yang telah lebih dulu melaksanakan otonomi dibidang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan menunjukkan hasil yang bervariasi. Banyak kendala dihadapi yang mengakibatkan desentralisasi pendidikan tidak menghasilkan perubahan yang positif dalam kinerja sistem pendidikan.³

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-mata adalah pemberian dari pemerintah pusat. Otonomi berasal dari sentralisasi. Konsekuensinya, apakah daerah diberi kewenangan atau tidak, atau urusan apa yang diberikan kepada daerah sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Mekanisme pendelegasian kewenangan membawa konsekuensi logis dalam penataan *rule of the game* untuk menata prosedur legalitas supaya tetap dalam

³ Dody Hermana, dkk, Makalah *studi terhadap pembagian urusan pemerintahan dan alokasi anggaran pendidikan di Jawa Barat*. Dalam penelitian kerjasama antara Sekjen DPD RI dengan Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Publik LPPM Universitas Pendidikan Indonesia tahun 2011., hlm. 1.

kerangka aturan hukum yang disepakati dalam bernegara. Kewenangan merupakan suatu media bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan di daerah. Kewenangan merupakan atribut utama dari suatu kekuasaan, yang diwujudkan dalam tanggung jawab dan dapat dimintakan pertanggung jawaban.⁴

Penyelenggaraan urusan pengelolaan pendidikan, selain menjadi tanggung jawab Pemerintah, urusan pengelolaan pendidikan juga menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sebelumnya mengatur tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang baru yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Salah satu perubahan krusial dari Undang-Undang tersebut adalah tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dari sisi hukum, perubahan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua aspek yakni perubahan formal dan perubahan materiil.

Menurut Reghi Perdana⁵ Perubahan formal yang terjadi adalah rincian detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang semula diatur di dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 kini ditingkatkan pengaturannya menjadi bagian dari lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan demikian maka pembagian urusan yang telah ditetapkan Undang-

⁴ Agussalim Andi Gandjong, *Pemerintahan daerah kajian politik dan hukum*. Ghalia Indonesia. Bogor: 2007., hlm. 169.

⁵ Reghi Perdana, makalah *implikasi perubahan pembagian urusan pemerintahan berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.*, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas. 2016, hlm 1.

Undang Nomor 23 Tahun 2014 diharapkan tidak bisa disimpangi/dikecualikan oleh Undang-Undang sektoral lainnya.

Perubahan materiil (substansi) yang terjadi adalah perubahan hal-hal sebagai berikut:

a. Perubahan klasifikasi urusan Pemerintahan

UU 32 Thn 2004	UU 23 Thn 2014
1. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah (Pusat)	1. Urusan Pemerintahan Absolut (Pemerintah Pusat)
2. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah	2. Urusan Pemerintahan Konkuren (Pemerintahan Daerah)
a. Urusan Wajib	a. Urusan Wajib
b. Urusan Pilihan	1) Urusan terkait Pelayanan Dasar
3. Urusan Pemerintahan Sisa	2) Urusan yang tidak terkait Pelayanan Dasar
	b. Urusan Pilihan
	3. Urusan Pemerintahan Umum (kewenangan Presiden)

b. Perubahan lampiran yang berisi rincian detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Perubahan substansi matriks rincian detail pembagian Urusan Pemerintahan bidang pendidikan yang merupakan substansi Urusan Pemerintahan bidang pendidikan adalah sebagai berikut:⁶

⁶ Lampiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

1. Sub urusan manajemen pendidikan:
 - a) Penetapan standar nasional pendidikan dan pengelolaan pendidikan tinggi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
 - b) Pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus menjadi kewenangan Daerah Provinsi; dan
 - c) Pengelolaan pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
2. Sub urusan kurikulum:
 - a) Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
 - b) Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus menjadi kewenangan Daerah provinsi; dan
 - c) Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
3. Sub urusan perizinan pendidikan:
 - a) Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan masyarakat dan penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
 - b) Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan masyarakat dan penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi kewenangan Daerah provinsi; dan

- c) Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan masyarakat dan penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
4. Sub urusan bahasa dan sastra:
- a) Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
 - b) Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi kewenangan Daerah provinsi; dan
 - c) pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.

Dalam lampiran tersebut, pengelolaan pendidikan menengah menjadi urusan pemerintah daerah provinsi. Sedangkan pengelolaan lainnya: pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, 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 di bidang pendidikan diatur bahwa pemerintah 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 Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah 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.

Menurut Saldi Isra⁷ mengenai pembagian dan hubungan urusan pemerintah dan dasar bagiannya terkait dengan hal ini Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Ada tiga hal penting yang terkandung dalam ketentuan konstitusi dimaksud, yaitu:

1. Pengaturan hubungan dan pembagian wewenang pemerintahan mesti diatur dengan menggunakan undang-undang, artinya bagaimana kewenangan pemerintah dibagi dan bagaimana hubungan penyelenggaraan tersebut mesti diatur dengan undang-undang, bukan bentuk hukum pengaturan lainnya. Adapun yang diberi hak konstitusional untuk mengatur hubungan dan pembagian antara pemerintah pusat, pemerintah daerah/provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah pembentuk undang-undang yaitu DPR dan Presiden.
2. Pengaturan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan kabupaten/kota oleh pembentuk undang-undang mesti

⁷ Risalah sidang Mahkamah Konstitusi, Perkara Nomor 30/PUU-XIV/2016. Perihal pengujian undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah terhadap undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945, hlm 15.