



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 30/PUU-XIV/2016**

**TENTANG**

**PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN TERHADAP KEWENANGAN BIDANG  
PENDIDIKAN MENENGAH**

- Pemohon** : Pemerintah Kota Blitar yang diwakili oleh: Muh. Samanhudi Anwar
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Lampiran UU 23/2014 pada 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.
- Amar Putusan** : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Rabu, 19 Juli 2017.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon adalah Pemerintah Kota Blitar yang diwakili Walikota Blitar Muh. Samanhudi Anwar, Masa Jabatan 2016 – 2021.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU 23/2014 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon.

Mengenai *legal standing* Pemohon, Mahkamah berpendapat bahwa berdasarkan uraian Pemohon dalam menjelaskan kualifikasi dan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dikaitkan dengan Pasal 51 ayat (1) UU MK, serta 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, 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*.

Terhadap dalil mengenai 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 adalah sebagai berikut:

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.

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.

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.

Bahwa 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].

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).

Berdasarkan pendapat di atas, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.