

DAMPAK PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 KE UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TERHADAP PENGALIHAN KEWENANGAN MANAJEMEN PENDIDIKAN MENENGAH

Jesly Yuriaty* dan Martha Carolina**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: *jesly.panjaitan@dpr.go.id, **martha.carolina@dpr.go.id

Abstract

This study aims to determine the government affairs concurrent in Act Nomor 23 year 2014 and its comparison with Act Nomor 32 year 2004 regarding The Authorities of Middle Education will be transferred From District To Province. This research used method of Qualitative Descriptive Research. The results showed The Authorities Transfer of Middle Education to Province will make impact in order to uniform middle education policy in Province, to lessen the work load in District and efficiency of region allocation budget (APBD). Yet, it can reduced the significance of autonomy that potentially disadvantageous the constitutional rights. Coordination amongst government needed thus mitigate the overlap in authorities/discrepancy between regions.

Keywords: Authorities Transfer of Middle Education, Act No 32 Year 2004, Act No 23 Year 2014

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 pada awalnya belum banyak mendapatkan reaksi dari masyarakat karena tahun 2014 dan 2015 merupakan tahun politik nasional. Namun, sejak Oktober 2016 hingga saat ini, terdapat beberapa permasalahan terkait pengalihan kewenangan pendidikan menengah dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Hal ini dapat dilihat dari beberapa permohonan uji materi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 ke Mahkamah Konstitusi, termasuk pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dalam hal ini Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dari kewenangan kabupaten/kota ke kewenangan provinsi.

Permohonan tersebut antara lain diajukan oleh Walikota Blitar, Muh. Samanhudi Anwar sebagai kepala daerah meminta kepada MK untuk menyatakan

Undang-undang Pemda tersebut, khususnya Lampiran Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan inkonstitusional bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai kewenangan pengelolaan pendidikan menengah adalah kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Menurutnya, dengan adanya ketentuan tersebut, Pemerintah Kota Blitar dirugikan karena antara lain tidak dapat menetapkan kebijakan pendidikan menengah gratis, tidak dapat lagi mengalokasikan dana untuk pendidikan menengah dan tidak dapat memberikan kurikulum muatan lokal yang memperhatikan kekhususan dan keragaman Kota Blitar.

Selain itu, ada juga permohonan yang diajukan oleh beberapa wali murid yang berasal dari Surabaya. Menurut wali murid itu, perundang-undangan tersebut dapat merugikan wali murid yang tidak lagi mendapatkan pelayanan secara baik dari setiap sekolah yang ada, sehingga terjadi kerugian konstitusional bagi wali murid. Ketentuan tersebut juga dinilai berpotensi menghilangkan jaminan bagi warga negara untuk mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, sebagaimana dijamin dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam jaminan di bidang pendidikan. Permohonan dari Blitar dan Surabaya ditolak oleh MK, MK tetap mengukuhkan pengelolaan pendidikan menengah tersebut merupakan kewenangan pemerintah provinsi.

Permasalahan lainnya terkait perubahan kewenangan manajemen pendidikan pasca dilaksanakannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu adanya batasan-batasan pembagian urusan dalam bidang pendidikan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintahan Provinsi juga berdampak pada penyerahan personil, pendanaan, prasarana dan dokumen. Yang menjadi fokus penelitian ini adalah dinamika konstitusi dari perubahan yang cukup signifikan dari Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan implikasi perubahan undang-undang tersebut terhadap pengalihan kewenangan pendidikan menengah.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah studi komparatif Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam aspek pengalihan kewenangan pendidikan menengah?
- b. Bagaimana dampak perubahan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 ke Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap pengalihan kewenangan manajemen pendidikan menengah?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Untuk mengkaji studi komparatif Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pengelolaan manajemen pendidikan.
- b. Untuk mengkaji dampak perubahan ke Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 terkait kewenangan manajemen pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi adalah istilah dengan konotasi yang luas. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.

Desentralisasi berdampak positif pada pembangunan daerah–daerah yang tertinggal dalam suatu negara sehingga dapat memajukan pembangunan nasional. Menurut Kaho (1997), tujuan desentralisasi adalah mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan, dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat, dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan, dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah, mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan pemerintah pusat, dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Memang tidak semua negara mengalami kemajuan setelah melaksanakan desentralisasi. Di beberapa negara desentralisasi justru telah membuka kesempatan untuk *rent-seeking* dan korupsi. (Treisman 2000; Oyono 2004, Tambulasi dan Kayuni 2007). Keberhasilan desentralisasi memperbaiki kesejahteraan rakyat di daerah sangat tergantung pada kesesuaian bentuk, cakupan dan besaran kewenangan yang dialihkan ke daerah dan cara pelaksanaan desentralisasi dengan kapasitas pemerintah daerah, dukungan kementerian dan lembaga sektoral dan kekuatan masyarakat sipil di daerah. Namun, desentralisasi sudah menjadi pilihan anak-anak bangsa, bukan hanya sekarang ini tapi sejak para pendiri bangsa di masa lalu. Pentingnya membuat kebijakan desentralisasi yang jelas dan tepat karena kegagalan membuat kebijakan desentralisasi yang jelas dan tepat bukan hanya memicu kegagalan

implementasi tetapi juga kegagalan mencapai tujuan desentralisasi itu sendiri. Untuk itu, dalam rangka memperbaiki pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 direvisi menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2.2. Urusan Pemerintahan

Adapun klasifikasi urusan pemerintahan yaitu diatur dalam Pasal 9 ayat 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa "*Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum*".

2.2.1. Urusan Pemerintah Absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan absolut meliputi antara lain (1) pertahanan, (2) keamanan, (3) agama, (4) yustisi, (5) politik luar negeri, (6) moneter dan fiskal. Dalam menjalankan urusan pemerintahan ini, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi vertikal merupakan perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non-kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi, sehingga dalam pembentukan instansi vertikal harus ada persetujuan dari Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan enam bidang urusan pemerintahan, sedangkan kewenangan selain enam bidang itu menjadi kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Kewenangan yang dipegang pusat adalah kewenangan yang bersifat nasional sedangkan kewenangan yang diserahkan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat lokalitas (merupakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat). Daerah diberi kebebasan untuk menemukan kewenangan yang bersifat lokalitas tersebut menurut prakarsanya sendiri.

2.2.2. Urusan Pemerintahan Konkuren

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, pada setiap urusan yang bersifat konkuren ini senantiasa ada bagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan yang konkuren secara proposional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota disusunlah kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan

efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas antara lain urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib dibagi lagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

Di samping urusan wajib, provinsi juga mempunyai urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menganut asas dekonsentrasi yang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dalam asas dekonsentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/implementasi kebijakan sedangkan wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat. Karena diserahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat hanyalah kewenangan administrasi, maka terjadi hubungan hirarki antara pemerintah pusat dengan wilayah administrasi. Dengan demikian wilayah administrasi provinsi adalah bawahan/subordinat pemerintah pusat dan posisinya tergantung pada pemerintah pusat dan juga menganut asas desentralisasi, maka provinsi menjadi daerah otonom (*local self government*). Implikasi struktural dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.

2.2.3. Urusan Pemerintah Umum

Urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (5) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 meliputi pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur dan bupati/walikota dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/walikota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

2.3. Pendidikan

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal ini Provinsi dan Kabupaten/Kota juga terjadi dalam penyelenggaraan pendidikan. Menurut Burnett et. Al. yang dikutip oleh Sirozi (2003), desentralisasi pendidikan adalah otonomi untuk menggunakan input pembelajaran sesuai dengan tuntunan sekolah dan komunitas yang dapat dipertanggungjawabkan kepada orangtua dan komunitas. Menurut McGinn dan Welsh (2003), desentralisasi diusulkan dalam rangka (1) meningkatkan pendidikan secara langsung, (2) meningkatkan penyelenggaraan sistem pendidikan, (3) mengubah sumber daya dan jumlah dana yang tersedia bagi pendidikan, (4) memanfaatkan pemerintah pusat, (5) memanfaatkan pemerintah lokal.

Kebijakan desentralisasi pendidikan pada dasarnya bertujuan untuk mengurangi dominasi pemerintah pusat dalam pengambilan kebijakan, perencanaan, pengelolaan sampai dengan pelaksanaan pembangunan pendidikan nasional. Sentralisasi pengelolaan pendidikan mengakibatkan pembangunan pendidikan kurang berkualitas, timbulnya kesenjangan, dan timbulnya ketidakadilan dalam pelayanan pendidikan.

Dengan desentralisasi pendidikan, diharapkan daerah otonom ikut serta memikul tanggungjawab dalam pengelolaan dan pembangunan pendidikan sehingga partisipasi daerah dan masyarakat semakin menentukan dalam mencapai pelayanan pendidikan yang semakin bermutu, merata dan berkeadilan.

Pendidikan yang bermutu, merata dan berkeadilan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang membutuhkan peran aktif negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk pemenuhannya. Hal ini sesuai dengan Pasal 31 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ayat 1 dan 2 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan dan wajib mengikuti pendidikan dasar serta pemerintah wajib membiayainya. Pasal 28 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara. Tanggung jawab pemerintah ini dipertegas dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) yang mengamanatkan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen tidak hanya di APBN, melainkan juga di APBD setiap daerah.

Selain itu, peran aktif pemerintah pusat dan daerah tercantum dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 10 mengatur mengenai hak dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga, diperlukan mekanisme yang baik, terencana, terarah dan terintegrasi dalam misi peningkatan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia, atau pembangunan moral.

3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metodologi penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Moleong, 2005). Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif karena menggunakan data kualitatif berupa kata-kata atau tulisan tidak berbentuk angka dan analisa untuk mengetahui serta memahami fenomena secara terinci, mendalam dan menyeluruh.

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan akademisi, sedangkan data sekunder diperoleh dari data Undang-undang, literatur (buku-buku, referensi, jurnal), dan internet.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Kebijakan Desentralisasi Pendidikan

Di awal kemerdekaan dan masa orde lama, Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah secara normatif pernah dibentuk Undang-undang Nomor 22

Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Undang-undang 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 Undang-undang 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 sumber daya nasional.

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 Undang-undang 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.

Berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menempatkan pelaksanaan otonomi pada daerah kabupaten dan kota, Ketetapan MPR Nomor 8 IV Tahun 2000 mengamanatkan otonomi secara bertingkat antara daerah provinsi dan daerah kabupaten kota. Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 2000 selanjutnya diikuti dengan pembentukan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

4.2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, 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. Undang-undang ini mengenal dua macam urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Pada dasarnya, urusan pemerintahan wajib yang diatur didalamnya juga dibagi berdasarkan tingkatan pemerintahannya dengan pembedaan pada skala atau cakupan pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut. Jadi yang merupakan kewenangan provinsi adalah berdasarkan skala kewilayahan dimana provinsi memiliki kewenangan dan fungsi yang menyangkut lintas batas kabupaten/kota.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan

Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, lebih menitikberatkan otonomi pada pemerintah Kabupaten/Kota dengan memberikan kewenangan penuh hampir di setiap urusan pemerintahan. Pengelolaan kewenangan di bidang pendidikan dasar dan menengah sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota, sedangkan pemerintah provinsi hanya berkewenangan dalam konteks urusan yang sifatnya lintas Kabupaten/Kota saja. Sehingga pada bidang pendidikan sub-urusan akreditasi tingkat kewilayahan yang hilang pada tingkat Provinsi dan Kabupaten pada rezim Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah akreditasi merupakan sub-sub bidang, dimana provinsi dan kabupaten masih memiliki kewenangan (Gambar 1).

4.3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum (pasal 9) urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama. Sedangkan, urusan pemerintah konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintah konkuren terdiri dari pertama, urusan wajib yang terkait pelayanan dasar dan tidak terkait pelayanan dasar (termasuk pendidikan) dan kedua, urusan pilihan. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selain perubahan klasifikasi urusan pemerintah, terdapat juga perubahan krusial (substansi) dari undang-undang tersebut yaitu tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pasal 13 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 telah merinci urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan:

- a. Pemerintah pusat, antara lain:
 - 1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - 4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
 - 5) urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- b. Pemerintah daerah provinsi, antara lain:
 - 1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
 - 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;

- 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - 4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
- c. Pemerintah daerah kabupaten/kota, antara lain:
- 1) Lokasi sekolah menengah ada di suatu dan setiap kabupaten/kota;
 - 2) 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;
 - 3) 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
 - 4) Penyelenggaraan pendidikan menengah lebih efisien oleh kabupaten/kota dilihat dari sisi jangkauan wilayah dan besaran organisasi yang diperlukan.

Sebagai hukum dasar, Pasal 18A ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 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) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan prinsip keadilan dan keselarasan terkait dengan hubungan keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya. Menurut pasal 18A tersebut, Indonesia menganut sistem pemerintahan dengan susunan ganda (*multi-tiers government*). Tidak semua urusan yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat dapat dikelola secara efisien dan efektif oleh kabupaten/kota dan provinsi. Sebagian dari urusan yang didesentralisasikan, termasuk didalamnya bidang pendidikan, kesehatan, pengelolaan lingkungan, kehutanan, pengembangan wilayah, sarana dan prasarana, serta urusan pemerintahan yang berbasis ekologis akan lebih efisien dan efektif jika dikelola oleh pemerintah provinsi.

Di negara kesatuan yang memiliki susunan ganda, walaupun tidak ada hubungan hirarkis antara provinsi dengan kabupaten/kota, secara fungsional hubungan hirarki antar keduanya sulit dihindari. Secara fungsional keberadaan provinsi diperlukan untuk memfasilitasi manajemen pemerintahan antar kabupaten/kota agar terjadi sinergi, dan terintegrasi dengan baik. Sinergi antara pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan kalau pembagian urusan antar keduanya jelas dan terfokus dengan baik. Dengan demikian, pembagian urusan yang jelas, dalam negara kesatuan yang memiliki *multi-tiers government*, menjadi sangat penting perannya dalam membangun negara kesatuan.

Pembagian urusan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota telah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 15 dan Lampiran Angka 1 huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan, yang membagi urusan pemerintahan bidang pendidikan antara Pemerintah Pusat,

Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dijelaskan dalam sub urusan Manajemen Pendidikan, Kurikulum, Akreditasi, Pendidik dan Tenaga Pendidik, Perizinan Pendidikan, Bahasa dan Sastra (Tabel 1).

Dengan demikian, dilaksanakannya pengalihan kewenangan pendidikan menengah kepada provinsi, tidak serta merta membuat pemerintah pusat secara otomatis lepas tangan dengan begitu saja. Desentralisasi pendidikan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pemerintah pusat menetapkan standar-standar penyelenggaraan pendidikan termasuk kalender pendidikan dan anggaran sehingga diharapkan pendidikan di Indonesia memiliki pendidikan yang berkualitas dan persamaan di setiap daerahnya.

4.4. Implikasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

Pasca ditetapkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, muncul beberapa pro dan kontra terhadap kebijakan pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah ke pemerintah provinsi. Beberapa permohonan uji materi diajukan terhadap Undang-undang tersebut. Namun, pada akhir Juli 2017, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut. Dengan demikian, Undang-undang itu tetap sah dan telah sesuai dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Meskipun demikian, kebijakan tersebut belum disertai peraturan daerah yang lebih rinci mengenai pemindahan kewenangan. Minimnya petunjuk pelaksanaan teknis mengharuskan pemerintah provinsi melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota. Peraturan daerah kabupaten/kota yang memuat kewenangan lama harus segera dicabut dan peraturan daerah provinsi yang memuat kewenangan baru harus direvisi. Selain itu, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) juga harus segera diamandemen karena kewenangan pengelolaan pendidikan menengah masih di pemerintah kabupaten/kota. Jika tidak segera direvisi, UU Nomor 32 tahun 2014 bertentangan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003. Pasal 50 ayat (5) Undang-undang Sisdiknas menyatakan bahwa: "Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal".

Selain implikasi hukum tersebut, perubahan undang-undang tersebut memiliki dampak baik dampak positif maupun dampak negatif. Dampak positif atas pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah ke provinsi antara lain memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan dan beban pemerintah Kabupaten/Kota akan berkurang. Pemerintah kabupaten/kota dapat fokus terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar, pemerintah provinsi fokus pada pendidikan menengah, dan pemerintah pusat tetap fokus pada pendidikan tinggi. Sehingga, pengelolaan pendidikan

diharapkan lebih adil proporsional. Terkait beban biaya, pengalihan kewenangan ke provinsi juga berdampak pada efisiensi APBD yang cukup signifikan dan bisa dialihkan pada program yang memiliki skala prioritas.

Tabel 1. Pembagian Urusan Pemerintah Pusat, Provinsi Dan Kabupaten/Kota

No	Sub Urusan	Pemerintah	UU No.23/2004	UU No.32/2014
1	Manajemen Pendidikan	Pusat	Penetapan standar nasional pendidikan. Pengelolaan Pendidikan Tinggi	Penetapan standar nasional pendidikan. Pengelolaan Pendidikan Tinggi
		Provinsi	Pengelolaan pendidikan khusus	Pengelolaan pendidikan menengah. Pengelolaan pendidikan khusus
		Kab/Kota	Pengelolaan pendidikan dasar. Pengelolaan pendidikan menengah. Pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan non formal	Pengelolaan pendidikan dasar. Pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan non formal
2	Kurikulum	Pusat	Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.
		Provinsi	Penetapan kurikulum muatan muatan lokal pendidikan khusus.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal
		Kab/Kota	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal. Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.
3	Akreditasi	Pusat	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.
		Provinsi	-	-
		Kab/Kota	-	-
4	Pendidik dan Tenaga Kependidikan	Pusat	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik.	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan
		Provinsi	-	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu)
		Kab/Kota	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/ kota	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/ kota.
5	Perizinan Pendidikan	Pusat	Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing	Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat.
		Provinsi	Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat.
		Kab/Kota	Penerbitan izin pendidikan dasar, usia dini dan pendidikan nonformal serta pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat.
6	Bahasa dan Sastra	Pusat	-	Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia.
		Provinsi	-	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu)
		Kab/Kota	-	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/ kota

Sumber: Undang-undang

Sebaliknya, dengan adanya pengalihan kewenangan tersebut, dampak negatif yang timbul antara lain pertama, mengurangi makna otonomi seluas-luasnya sehingga berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara atas pendidikan (Pasal 18 ayat (5) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia

1945). Kewenangan yang selama ini sudah dekat dengan masyarakat seolah-olah dijauhkan kembali rentang kendalinya karena ruang lingkup provinsi lebih luas daripada kabupaten/kota. Kabupaten/kota merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat atau paling tahu tentang kebutuhan masyarakat.

Kedua, sulitnya koordinasi karena cakupan wilayah provinsi lebih luas daripada kabupaten/kota. Koordinasi setingkat kabupaten/kota saja sulit apalagi tingkat provinsi. Hal ini wajar karena kabupaten/kota mempunyai kebijakan pendidikan dan kemampuan keuangan daerah yang berbeda-beda pula. Koordinasi juga diperlukan karena terjadi pengalihan tenaga pengajar, anggaran, sarana dan prasarana seperti asset dan dokumen atau tata usaha dari pemerintah kabupaten/kota ke provinsi. Dari sisi alokasi anggaran, APBD provinsi juga harus dialokasikan untuk pendidikan menengah, meskipun masih memerlukan bantuan dari kabupaten/kota masing-masing.

Alternatif kebijakan yang diberikan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan terkait pelaksanaan urusan pemerintahan yang beralih ke pemerintah provinsi antara lain memberikan tugas pembantuan bagi pemerintah kabupaten/kota atau dapat juga mendirikan cabang dinas provinsi di kabupaten/kota untuk mudah menjangkau masyarakat, tentunya dengan kelebihan dan kekurangan seperti pada gambar 1.

Gambar 1. Alternatif Pelaksanaan Urusan Pemerintahan ke Depan



Sumber: Kemendikbud

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Pasca ditetapkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, muncul pro-kontra terhadap kebijakan pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yang awalnya dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi.

Implikasi dari pengalihan kewenangan pendidikan menengah ke provinsi antara lain memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan, beban pemerintah Kabupaten/Kota akan berkurang serta efisiensi APBD yang cukup signifikan dan bisa dialihkan pada program yang memiliki skala prioritas serta efisiensi APBD yang cukup signifikan sehingga bisa dialihkan pada program yang memiliki skala prioritas. Walaupun demikian,

pengalihan tersebut dapat mengurangi makna otonomi seluas-luasnya sehingga berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara atas pendidikan.

5.2. Saran

Pemerintah provinsi perlu berkoordinasi dengan masing-masing kabupaten/kota agar pemberian pelayanan dasar ke masyarakat berjalan lancar tanpa kendala. Koordinasi dilakukan agar terhindar dari tumpang tindih kewenangan/kesenjangan antar pemerintah daerah. Beberapa upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah antara lain revisi terhadap peraturan daerah dan perubahan struktur organisasi perangkat daerah serta membuat perencanaan yang matang seperti ruang kelas/sarana prasarana, perencanaan kebutuhan guru/SDM dan anggaran/pendanaan. Alternatif kebijakan terkait pelaksanaan urusan pemerintahan yang beralih ke pemerintah provinsi yaitu tugas pembantuan dan cabang dinas. Selain itu, DPR melalui fungsi pengawasan berkewajiban mengawasi proses kewenangan tersebut agar sesuai dengan Undang-undang yang berlaku agar implementasinya dapat berjalan dengan baik.

Daftar Pustaka

- Chan, Sam. (2005). Analisis SWOT: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Didin Saepudin. (2014) "Provinsi akan Ambil Alih Kewenangan Dikmen", <http://www.mediapendidikan.info/2014/12/pemindahan-kewenangan-penyelenggaraan-pendidikan-menengah-dari-pemerintah-kabupatenkota-kepada-pemerintah-provinsi.html>
- Hanif Nurcholis. (2005). Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah Edisi Revisi. Jakarta: PT Grasindo.
- Hasbullah. (2010). Otonomi Pendidikan. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Josef, Riwu Kaho. (1997). Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- "Kepala Daerah Gugat Pengalihan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12994#.VwTGTeafcy4>, diakses Agustus 2017.
- Kompas, 26 Juli 2017, MK Kukuhkan Pengelolaan SMA/SMK Merupakan Kewenangan Pemprov.
- Kompas, 9 Januari 2017, Alih Kelola SMA/SMK Gagap
- Kompas.com, 26/07/2017, MK Kukuhkan Pengelolaan SMA/SMK Merupakan Kewenangan Pemprov, <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/26/20291101/mk-kukuhkan-pengelolaan-sma-smk-merupakan-kewenangan-pemprov>, diakses pada 29 Agustus 2017

“Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota Ke Provinsi”, Muchamad Ali Safa’at, Disampaikan Sebagai Keterangan Ahli Pada Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 17 Mei 2016, Perkara Nomor 30/Puu-Xiv/2016 Pengujian Uu Nomor 23 Tahun 2014 Terhadap

Lexy J. Moleog. (2005). *Metode Penelitian Kualitatif*. Edisi revisi. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Mahkamah Berita. “Kepala Daerah Gugat Pengalihan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan”, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12994#.VwTGTeafcy4>, diakses September 2017

M. Sufyarman, (2003, *Kapita Selekta Manajemen Pendidikan*, Bandung: Alfabeta.

McGinn. N dan T.Welsh, (2003). *Desentralisasi Pendidikan*, Jakarta: Logos

Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian dalam Negeri RI, Tahun 2011.

Nasution, M. (2016). Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah ke Pemerintah Provinsi. *Buletin APBN Edisi 16 Vol.1 Agustus 2016*.

Nazir, Moh. (2005). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Nur Ervannudin dan Bimo Wahyu Widodo. (2016). Desentralisasi Pendidikan dan Peran Aktif Masyarakat Menuju Pendidikan Berkualitas. *Jurnal Penelitian*, Vol. 10, Nomor 1, Februari 2016, hal 147-172.

“Pak Jokowi, Jangan Suruh Kami Bayar...”, http://regional.kompas.com/read/2016/03/31/18030031/Pak.Jokowi.jangan.Suruh.Kami.Bayar.?utm_source=RD&utm_medium=box&utm_campaign=kpoprd, diakses Agustus 2017.

Pennings, Paul et al. (2006). *Doing Research in Political Science: An Introduction to Comparative Methods and Statistics*. London: Sage Publications Inc.

“Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah – Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014”, <http://pemerintah.net/pembagian-urusan-pemerintahan-daeno-232014/>, diakses Agustus 2017.

Provinsi Akan Ambil Alih Kewenangan Dikmen, diakses pada www.radarcirebon.com/provinsi-akan-ambil-alihkewenangan-dikmen.html, diakses September 2017.

Putri, Andi P. Y. (2017). Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Provinsi Dan Pemerintahan Kabupaten/Kota Di Bidang Pendidikan. Makasar: Universitas Makasar.

Reghi Perdana. (2016). Implikasi Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas.

- Sendhikasari D. (2016) Pengalihan Kewenangan Manajemen Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota Ke Provinsi. Majalah Info Singkat. Vol. VIII, Nomor 07/I/P3DI/April/2016
- Sirozi. M, (2005). Politik Pendidikan, Jakarta: PT Raja Grafindo persada..
- Siti, Irene, (2011). Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sumadi Suryabrata. (1998). Metodologi Penelitian. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Syamsuddin, haris. (2007). Desentralisasi dan otonomi daerah. Jakarta: LIPPI pres.
- Treisman, Daniel. (2000). "*The Causes of Corruption: A Cross-National Study.*" Journal of Public Economics 76, Nomor 3, halaman 39-45.
- "Undang-undang 23 Tahun 2014 Terhadap Kebijakan Anggaran Pendidikan 2016", <http://www.slideshare.net/btkipkalteng/undang-undang23-tahun-2014-terhadap-kebijakan-anggaranpendidikan-2016-plk> diakses 11 April 2016
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- "Wali Murid Di Surabaya Minta MahkamahKonstitusi Koreksi Pasal 15 Dalam UndangUndang Ini", <http://surabaya.tribunnews.com/2016/03/31/wali-murid-di-surabaya-mintamahkamah-konstitusi-koreksi-pasal-15-dalam-undang-undang-ini?page=2>, diakses Agustus 2017