

**Keterangan disampaikan di hadapan Sidang Majelis Mahkamah Konstitusi
RI tanggal 3 Juli 2013 dalam perkara No. 33/PUU-XI/2013 perihal
permohonan
uji yudisial (*judicial review*) terhadap UU No. 12 Tahun 2012
tentang Pendidikan Tinggi***

Yang Mulia Bapak Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi yang terhormat.

Menurut hemat saya, ada dua persoalan hukum (*legal issues*) yang diutarakan para pemohon, yaitu:

Pertama; tentang otonomi lembaga pendidikan tinggi negeri atau otonomi badan penyelenggara pendidikan tinggi negeri, atau berkenaan dengan pendidikan tinggi sebagai satuan organisasi yang menyelenggarakan pendidikan tinggi negeri.

Kedua; tentang bentuk badan hukum badan penyelenggara pendidikan tinggi, bagi penyelenggara pendidikan tinggi yang **diurus** langsung oleh negara atau pemerintah atau yang lazim disebut perguruan tinggi negeri.

Yang Mulia Bapak Ketua dan Anggota Mahkamah Konstitusi Majelis yang terhormat.

Izinkan saya sejenak memberikan sedikit keterangan mengenai ungkapan atau frasa yang sengaja saya pergunakan yaitu: diurus langsung oleh negara atau pemerintah. Saya sengaja menggunakan istilah “diurus” sebagai padanan dari *beheren* bukan “dimiliki” yang lazim dipadankan dengan *eigendom*. Secara konseptual bahkan filosofis, seperti diuraikan almarhum Prof. Supomo dalam persidangan BPUPKI tahun 1945, negara Indonesia merdeka yang akan dibentuk adalah sebuah negara pengurus. Sebagai perwujudan dasar negara pengurus – antara lain – nampak dalam Pasal 33 UUD 1945

* Dalam keterangan ini dipergunakan sebutan uji yudisial sebagai padanan *judicial review* atau *judicial toetsingsrecht*, bukan uji materil. Mahkamah Konstitusi tidak hanya berwenang menguji secara materil (*maatriëletoetsingsrecht*), melainkan juga berwenang menguji secara formal (*formele toetsringrecht*). Bahkan seperti disebutkan Kleintjes (*Hat Staatsrecht Van Nederlands Indië*), menguji secara formal merupakan wewenang yang melekat pada tugas hakim. Berbeda dengan uji materil yang dimungkinkan dilarang atas dasar ketentuan: undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

menggunakan sebutan: “dikuasai negara” bukan “dimiliki negara”. Dengan demikian, menurut konsep dasar UUD 1945, tidak dikenal kepemilikan atau milik negara (*staatseigendom*), melainkan negara hanya menguasai sebagai pengurus (*staatsbeheer*). Selain itu saya juga dengan sengaja menggunakan sebutan “diurus langsung oleh negara”. Pendidikan, khususnya pengajaran sebagai salah satu sarana mencerdaskan bangsa (Pembukaan UUD 1945), selain menjadi tanggung jawab negara, pada dasarnya harus diurus oleh negara, tetapi ada yang diurus langsung, ada yang diurus secara tidak langsung. Diurus tidak langsung adalah badan-badan penyelenggara pendidikan cq. pengajaran yang diselenggarakan masyarakat. Walaupun diselenggarakan masyarakat, negara tetap ikut mengurus secara tidak langsung dalam bentuk mengatur, mengarahkan, membantu dan lain-lain cara untuk menjamin tercapainya tujuan pendidikan sebagai salah satu sarana mencerdaskan bangsa.

Yang Mulia Bapak Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi yang terhormat.

Sekarang saya memasuki pokok permohonan yang menjadi persoalan hukum yang diajukan pemohon. Pada dasarnya Pemohon mendalilkan pranata otonomi dan bentuk badan hukum perguruan tinggi yang diurus langsung oleh negara sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2012, bertentangan dengan UUD 1945, karena itu Undang-Undang tersebut harus dinyatakan tidak sah, atau sekurang-kurangnya tidak memiliki kekuatan mengikat, khususnya pasal-pasal yang mengatur otonomi dan badan hukum perguruan tinggi yang diurus langsung oleh negara.

Yang Mulia Bapak Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi yang terhormat.

Sekedar untuk menegaskan kembali hal-hal yang sudah diketahui Majelis dan meluaskan pandangan bagi mereka yang tidak berkesempatan mendalami seluk bentuk otonomi dan badan hukum, izinkan saya terlebih dahulu menyampaikan catatan umum mengenai dua pranata hukum tersebut.

Pertama; tentang otonomi.

Otonomi dalam pemerintahan adalah wewenang atau hak suatu satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur (*regelen*) dan mengurus (*besturen*) sendiri secara mandiri (*zelfstandig*) urusan rumah tangga pemerintahan tertentu atau sebagian urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan, atau atas dasar pengakuan (*erkenning*), atau yang dibiarkan (*overgelaten*) sebagai urusan rumah tangga daerah dengan pengawasan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi tingkatnya, cq. pemerintah pusat atau atas nama pemerintah pusat.

Pengertian di atas, menunjukkan unsur-unsur otonomi:

- (1) Otonomi adalah wewenang atau hak mengatur dan mengurus sendiri secara mandiri urusan rumah tangga pemerintahan yang diserahkan, diakui, atau dibiarkan oleh satuan pemerintah yang lebih tinggi sebagai urusan rumah tangga suatu satuan otonom.
- (2) Otonomi mengandung makna kemandirian (*zelfstandigheid*), dan bukan suatu susunan kemerdekaan yang berdaulat (*onafhankelijkheid*).
- (3) Otonomi merupakan bagian, karena itu merupakan satu kesatuan dari satuan kesatuan yang lebih besar yaitu negara. Secara lebih spesifik, otonomi adalah subsistem dari satu negara kesatuan (*the unitary state eenheidsstaat*). Dalam negara-negara kesatuan, otonomi adalah bagian integral negara kesatuan.
- (4) Pelaksanaan otonomi senantiasa dalam pengawasan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi cq. pemerintah pusat atau yang bertindak atas nama pemerintah pusat. Tidak ada otonomi tanpa pengawasan (*geen autonomie zonder toezicht*).

Otonomi lazim dibedakan antara *otonomi teritorial* dan *otonomi fungsional*. Otonomi teritorial adalah otonomi pada satuan pemerintahan dalam satu satuan teritorial tertentu, seperti provinsi, kabupaten, kota, atau desa. Otonomi fungsional adalah otonomi untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan tertentu. Di Belanda otonomi fungsional adalah *waterschappen* yang mengatur dan mengurus soal-soal pengairan dan *bedrijfschappen* mengatur dan mengurus soal-soal perusahaan. Di Amerika Serikat, otonomi fungsional dijalankan oleh berbagai badan independen seperti DEA. Di bidang pendidikan dikenal satuan otonom fungsional yang disebut *school district*. Di masa Hindia

Belanda, IS mengatur juga mengenai *watershappen*, seperti pengairan gajah mungkur. RI mengakui dan membiarkan sistem subak di Bali sebagai otonomi fungsional di bidang tata pengairan yang mengatur dan mengurus rumah tangga mereka sendiri.

Yang Mulia Bapak Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi yang terhormat.

Selanjutnya saya akan menyampaikan catatan mengenai **badan hukum**. Keterangan yang saya sampaikan juga telah menjadi pengetahuan umum bagi kita semua. Walaupun demikian, izinkan saya menyampaikan keterangan ini, karena seperti halnya persoalan otonomi, sangat erat dengan pokok permohonan yang sedang diperiksa sekarang ini.

Badan hukum (*rechtspersoon, legal entity*) lazimnya dibedakan antara **badan hukum keperdataan** (*privaatrechtspersoon, private legal entity*) dan **badan hukum publik** (*publiekrechtspersoon, public legal entity*). Bahkan di negeri Belanda ada tiga bentuk badan hukum. Selain badan hukum keperdataan dan badan hukum publik, ada juga badan hukum yang dinamakan *kerkgenootschappen*, yaitu badan hukum khusus untuk gereja, termasuk pula paroki. Di masa Hindia Belanda, hal ini dikenal pula di Indonesia.

Dinamakan badan hukum publik, bukan karena ada penyertaan modal negara atau pemerintah. Disebut badan hukum publik karena merupakan badan pemerintahan yang menjalankan fungsi-fungsi atau tugas-tugas pemerintahan, tetapi diberi status sebagai badan hukum. Penyertaan modal negara dapat dilakukan pada badan hukum keperdataan. Badan hukum publik tidak dibentuk berdasarkan (oleh) perjanjian (*overeenkomst, contract*) melainkan oleh negara dengan undang-undang atau pemerintah dengan kuasa undang-undang. Badan-badan pemerintahan yang berstatus sebagai badan hukum publik dapat bersifat teritorial atau fungsional. Negara sebagai bentuk dan susunan organisasi, provinsi, kabupaten, kota adalah badan hukum publik yang bersifat teritorial. Selain itu – seperti disebutkan di atas – negara dapat juga membentuk badan hukum publik yang bersifat fungsional seperti *school district* di Amerika Serikat atau *waterschappen* di Belanda. Hal serupa dapat

juga dilakukan di setiap negara, termasuk Indonesia. Demikian beberapa hal mengenai badan hukum.

Yang Mulia Bapak Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi yang terhormat.

Izinkan saya selanjutnya menyampaikan catatan mengenai pokok permohonan uji yudisial, cq. uji materil ini yaitu berkenaan dengan otonomi perguruan tinggi dan bentuk badan hukum penyelenggara perguruan tinggi yang diurus langsung oleh negara atau pemerintah atau yang lazim disebut perguruan tinggi negeri. Selanjutnya untuk memudahkan, dan sesuai dengan maksud permohonan, perguruan tinggi yang akan disebut-sebut di bawah ini adalah perguruan tinggi negeri.

1. Tentang otonomi perguruan tinggi.

Undang-undang membedakan antara otonomi akademik dan otonomi pengelolaan. Otonomi akademik tidak lain dari otonomi yang berkaitan dengan fungsi perguruan tinggi sebagai lembaga akademik atau fungsi memelihara dan mengembangkan ilmu. Otonomi pengelolaan berkenaan dengan kedudukan perguruan tinggi sebagai badan atau satuan organisasi (*lichaam, institution*).

Menurut pendapat saya, pengaturan dalam undang-undang dua aspek otonomi tersebut, hanya sekedar memberi bentuk hukum (*normalizing, normalisering*) sesuatu keadaan yang sudah semestinya begitu.

Dengan perkataan lain, mengatur otonomi perguruan tinggi dan memberikan status sebagai badan hukum, baik akademik maupun pengelolaan, bukanlah suatu bentuk penciptaan (*rechtshopping*) melainkan sekedar pengakuan secara hukum (*rechtserkenning*) terhadap sesuatu yang ada bahkan sebagai suatu kemustian. Mengapa?

a. Tentang otonomi akademik.

Ungkapan-ungkapan seperti jaminan dan perlindungan kebebasan ilmiah, kebebasan mimbar akademik, merupakan wujud kemandirian (*zelfstandig-heid*) atau otonomi akademik. Otonomi akademik merupakan ciri suatu lembaga akademik cq. perguruan tinggi. Bahkan suatu masa, karena begitu besarnya otonomi perguruan tinggi dijuluki

sebagai bertengger dimenara gading (*the ivory tower*). Dengan demikian, otonomi akademik merupakan bawaan alamiah fungsi perguruan tinggi sebagai penyelenggara pendidikan tinggi.

b. Tentang otonomi pengelolaan atau otonomi kelembagaan.

Inipun bukan sesuatu yang baru. Sudah sejak dahulu perguruan tinggi membuat aturan-aturan rumah tangga sendiri sebagai wujud fungsi otonomi di bidang pengaturan (*regelen*), seperti peraturan Senat Universitas dan lain-lain. Begitu pula fungsi pengelolaan (*besturen*). Salah satu kemandirian atau otonomi yang telah mentradisi yaitu pengelolaan di bidang keuangan. Perguruan Tinggi menerima dan menetapkan sendiri berbagai macam pungutan terhadap mahasiswa dan mempergunakan secara langsung tanpa terlebih dahulu disetorkan kepada negara, cq. kas negara. Dalam sejarah otonomi, kemandirian membelanjakan sendiri keuangan merupakan pengertian dasar otonomi.

Dikatakan, hakikat otonomi adalah membelanjakan sendiri.

Kalau sudah menjadi pembawaan, mengapa harus ada undang-undang yang mengatur mengenai otonomi perguruan tinggi?

Salah satu persoalan otonomi adalah tarik menarik antara kecenderungan sentralisasi dengan kecenderungan desentralisasi. Tarik menarik ini senantiasa menimbulkan "*tension*" atau "*spanning*" hubungan antara pusat dan satuan otonomi. Kecenderungan sentralisasi tidak hanya melalui pranata pengawasan, tetapi juga melalui bentuk campur tangan terhadap otonomi. Dalam keadaan demikian, satuan otonomi akan menunjukkan ketidakberdayaan. Makin kuat kecenderungan sentralisasi makin lemah otonomi. Dapat juga terjadi sebaliknya, otonomi dijalankan secara berlebihan, seolah-oleh menjadi satuan merdeka lepas dari ikatan kesatuan negara yang menaungi otonomi. Inipun tidak boleh terjadi. Untuk menjamin agar otonomi tetap dapat dijalankan dan dikembangkan dengan sehat, perlu pengaturan untuk mengatur tata hubungan yang harmonis dan berimbang antara otonomi dan satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Karena itu perlu diatur dengan undang-undang.

Dari uraian di atas, tidak benar otonomi Perguruan Tinggi bertentangan dengan UUD 1945. *Pertama*; otonomi bukanlah sebuah kebebasan yang lepas dari kesatuan kenegaraan. *Kedua*; pelaksanaan

urusan rumah tangga otonomi tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan kebijakan satuan pemerintahan yang lebih tinggi. *Ketiga*; dalam otonomi melekat pengawasan dari satuan pemerintahan yang lebih tinggi (*geen autonomie zonder toezicht*). *Keempat*; pemerintah pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara dapat sewaktu-waktu, mengurangi, mencabut atau menambah urusan rumah tangga daerah.

Benarkan otonomi akan menyebabkan biaya pendidikan mahal? Secara filosofis, otonomi justru untuk memudahkan dan mendekatkan pelayanan, dan akses terhadap publik. Mengenai kemungkinan mahal. Hal ini diatasi melalui. *Pertama*; pengawasan. *Kedua*; anggaran biaya negara. *Ketiga*; berbagai skema seperti sistem mahasiswa undangan, skema untuk calon mahasiswa yang kurang mampu, atau pinjaman belajar yang akan dibayar setelah bekerja, atau beasiswa. *Keempat*; negara cq. pemerintah pusat bersama-sama perguruan tinggi menetapkan biaya yang dapat dipungut dari mahasiswa.

2 Tentang badan hukum perguruan tinggi

Telah dikemukakan: provinsi, kabupaten, kota, sebagai satuan otonomi teritorial adalah badan hukum. Demikian pula *waterschappen* dan *bedrijfschappen* sebagai satuan otonomi fungsional adalah badan hukum. **Jadi badan hukum merupakan sesuatu yang melekat pada satuan otonom atau satuan yang mempunyai hak otonomi.** Mengapa? Untuk memungkinkan satuan otonomi mengelola sendiri urusan rumah tangga otonomi dan dapat bertindak di depan hukum sebagai subyek hukum.

Bagaimana dengan badan hukum perguruan tinggi negeri? Badan hukum perguruan tinggi negeri adalah badan hukum publik. Selain karena tetap menjalankan fungsi pemerintahan, juga tetap merupakan bagian atau unsur penyelenggara pemerintahan (*supra*).

Apakah negara atau pemerintah tidak berwenang (*onbevoegd, unauthorized*) atau sekurang-kurangnya merupakan tindakan melampaui wewenang (*deternement de pouvoir, ultra vires*) mendirikan badan-badan hukum semacam itu? Sama sekali tidak. Memberikan status badan hukum pada perguruan negeri tertentu merupakan cara mewujudkan otonomi akademik yang memberikan keleluasaan untuk bertindak sendiri dalam

batas-batas yang ditentukan negara atau pemerintah. Seperti halnya daerah otonom, badan hukum perguruan tinggi tidak terpisah dari kesatuan pemerintahan, sehingga tetap dalam kontrol dan wajib melaksanakan segala fungsi pemerintahan dibidang pendidikan.

Apakah badan hukum perguruan tinggi bertentangan dengan UUD 1945? Sama sekali tidak. Negara cq. Pemerintah memiliki wewenang dan kebebasan mengatur dan mengurus tata kelola pemerintahan, sebagaimana juga negara cq pemerintah memiliki wewenang dan kebebasan mengatur tata kelola fungsi-fungsi pemerintahan lainnya. Negara cq. pemerintah, memang bertanggung jawab mencerdaskan bangsa melalui – antara lain – menyelenggarakan pendidikan tinggi. Tetapi UUD 1945 tidak menentukan tata cara mewujudkan tujuan dan tanggung jawab tersebut, bahkan UUD 1945 tidak melarang upaya mencerdaskan bangsa dilakukan sendiri oleh masyarakat. Selain itu, UUD 1945 sebagai konstitusi bukanlah aturan hukum yang tidak dapat disesuaikan dengan perkembangan masa. Daya hidup sebuah konstitusi sebagai *the living constitution* hanya dapat bertahan apabila terus diisi untuk merespons perkembangan baru.

Apakah memberi status badan hukum pada perguruan tinggi tertentu, mengakibatkan negara cq pemerintah tidak lagi bertanggung jawab atas perguruan tinggi yang bersangkutan? Sama sekali tidak.

Seperti telah dikemukakan: *Pertama*; status badan hukum – cq badan hukum publik, tetap menempatkan perguruan tinggi yang bersangkutan sebagai unsur pemerintah. *Kedua*; status badan hukum merupakan salah satu cara mewujudkan otonomi perguruan tinggi. *Ketiga*; negara cq pemerintah tetap berkewajiban menopang perguruan tinggi yang bersangkutan di bidang keuangan baik sebagai bagian langsung anggaran belanja negara, melalui tugas-tugas pembantuan, atau melalui *block grant* atau *specific grant* yang lazim dalam penyelenggaraan pemerintahan otonom. *Keempat*; status badan hukum perguruan tinggi tertentu, tidak meniadakan pengawasan negara cq pemerintah baik atas dasar hubungan otonomi maupun sebagai penanggung jawab tertinggi pendidikan.

Yang Mulia Bapak Ketua dan Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi yang terhormat.

Demikianlah keterangan yang dapat saya berikan menyangkut permohonan uji yudisial atas Undang-Undang Pendidikan Tinggi yang berlaku sekarang ini. Saya mohon maaf apabila keterangan ini tidak membahas satu persatu dasar-dasar dan alasan-alasan pemohon. Menurut hemat saya hal semacam itu adalah tanggung jawab pemohon dan pihak yang terkait langsung atas uji yudisial ini. Tidak luput pula saya ucapkan terima kasih atas kesabaran para yang mulia mendengarkan keterangan ini.

Jakarta, 3 Juli 2013

Bagir Manan