



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 3/PUU-XXII/2024**

**Pendidikan Dasar Tanpa Memungut Biaya Pada Sekolah Negeri  
dan Sekolah Swasta**

- Pemohon** : Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia (*Network Education Watch Indonesia/New Indonesia*), Fathiyah, dkk
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU 20/2003) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).
- Pokok Perkara** : Frasa “wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya” pada Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 dianggap bertentangan secara bersyarat dengan UUD NRI Tahun 1945.
- Amar Putusan** :
1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
  2. Menyatakan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, baik untuk satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat”;
  3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
  4. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.
- Tanggal Putusan** : Selasa, 27 Mei 2025.
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon adalah badan hukum dan perseorangan warga negara Indonesia yang merasa dirugikan oleh norma Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 yang menurut para Pemohon tidak menegaskan bahwa pendidikan dasar tanpa memungut biaya diberlakukan pada sekolah swasta dan sekolah negeri. Pemohon merasa bahwa norma pasal tersebut menimbulkan multitafsir sehingga penerapannya berdampak diskriminatif terhadap peserta didik yang

mengikuti wajib belajar di sekolah swasta sehingga menghambat hak yang dijamin Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah pengujian norma Undang-Undang *in casu* Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Terhadap kedudukan hukum para Pemohon, baik Pemohon I yang merupakan organisasi berbadan hukum maupun Pemohon II sampai dengan Pemohon IV yang merupakan perseorangan warga negara telah dapat menjelaskan adanya hak konstitusional yang dimiliki dan dianggap dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon I sampai dengan Pemohon IV tersebut bersifat spesifik dan aktual yang disebabkan karena hak konstitusionalnya berkenaan dengan hak untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai hak atas pendidikan dasar tanpa dipungut biaya sebagaimana mandat UUD NRI Tahun 1945, tidak terpenuhi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah para Pemohon memiliki kedudukan hukum bertindak sebagai pemohon dalam permohonan *a quo*.

Berkenaan dengan permohonan pengujian, oleh karena adanya dasar pengujian dan alasan konstitusionalitas yang berbeda antara perkara ini dengan Perkara Nomor 97/PUU-XVI/2018, Mahkamah berpendapat secara formal permohonan *a quo* tidak terhalang dengan ketentuan Pasal 60 UU MK dan Pasal 78 PMK 2/2021, sehingga terhadap ketentuan norma Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 dapat dimohonkan pengujian kembali.

Berkenaan dengan isu konstitusional mengenai kewajiban negara dalam penyelenggaraan pendidikan dasar diuraikan beberapa hal sebagai berikut.

Kewajiban negara terhadap warga negara dalam bidang pendidikan merupakan hal yang fundamental, karena salah satu tujuan bernegara yang secara eksplisit dimaktubkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Ikhtiar untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dimaksud, pada dasarnya dilakukan dengan cara terencana dan terpadu dalam berbagai aspek kehidupan agar dapat membangun dan mengembangkan peri-kehidupan bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang sebagai bangsa yang maju dan beradab. Dalam hal ini, jalur pendidikan menjadi salah satu sarana penting dan strategis untuk mewujudkan tujuan negara dimaksud. Oleh karena itu, negara menempatkan pendidikan sebagai hak konstitusional yang harus dijamin oleh negara, sebagaimana secara eksplisit ditentukan dalam Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, "Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan." Rumusan ketentuan Pasal 31 ayat (1) *a quo* merupakan hasil perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2002. Sebelum perubahan tersebut, rumusan atas hak warga negara tersebut dirumuskan "Tiap-tiap warga negara berhak atas pengajaran". Selain itu, ditegaskan pula bahwa "Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan undang-undang". Dalam proses pembahasan perubahan Pasal 31 UUD 1945 terjadi perdebatan karena adanya kebutuhan untuk memperluas makna dan cakupan dari istilah "pengajaran", serta mengukuhkan tanggung jawab negara terhadap pendidikan nasional yang lebih menyeluruh. Istilah "pengajaran" dinilai terlalu sempit dan hanya merujuk pada kegiatan instruksional di sekolah, sementara "pendidikan" mencakup aspek yang lebih luas, termasuk pembentukan akhlak, karakter, dan pengembangan potensi manusia seutuhnya. Oleh karena itu, dalam proses perubahan muncul pandangan untuk mengganti istilah "pengajaran" menjadi "pendidikan". Bertolak dari pandangan tersebut, kata "pendidikan" dimunculkan dalam perubahan UUD 1945 karena dianggap cakupannya lebih luas. Jika dikaitkan dengan kondisi sebelum perubahan Pasal 31 UUD 1945 telah digunakan istilah "pendidikan" dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang selanjutnya diganti dengan UU 20/2003. Pendidikan yang dimaksud adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan

spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Dengan penegasan kembali dalam Undang-Undang Dasar bahwa pendidikan adalah hak maka negara memiliki kewajiban untuk memastikan setiap warga negara memperoleh akses terhadap pendidikan. Lebih lanjut, Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, "Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya." Penegasan mengenai kewajiban warga negara untuk mengikuti pendidikan dasar selain karena pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan pada jalur pendidikan formal yang menjadi landasan untuk jenjang pendidikan menengah, juga merupakan hal penting bagi sebuah bangsa untuk dapat membebaskan warganya dari ketunaan baca, tulis dan hitung. Sebab, ketunaan menjadi salah satu faktor pemicu terjadinya kemiskinan. Upaya mencegah kemiskinan melalui pembangunan sektor pendidikan menjadi salah satu target bangsa-bangsa di dunia sebagaimana dituangkan dalam Tujuan Keempat *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang menyatakan, "*ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all*".

Hak atas pendidikan yang dijamin dalam konstitusi pada prinsipnya sejalan dengan standar hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Oleh karena itu, hak atas pendidikan mencerminkan prinsip universalitas dan non-diskriminasi dalam pemenuhan hak asasi manusia, sebagaimana diatur dalam berbagai konvensi internasional, termasuk Pasal 26 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948 dan Pasal 13 ayat (2) huruf a *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* 1966 yang diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Ketentuan konstitusi dan instrumen internasional tersebut memosisikan pendidikan dasar tidak hanya menjadi hak setiap warga negara, tetapi juga merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh negara. Pemahaman demikian tidak dapat dilepaskan dari upaya mencerdaskan kehidupan bangsa yang salah satunya ditentukan oleh keberhasilan dalam penyelenggaraan pendidikan yang sejak dini menanamkan nilai-nilai dasar untuk membentuk watak peserta didik agar dapat menjadi pribadi yang di antaranya berakhlak mulia, sehat, cerdas dan bertanggung jawab sejalan dengan fungsi dan tujuan pendidikan nasional.

Jika dirunut dari kesejarahannya, awal mula pendidikan dasar tidak dapat dilepaskan dari keberadaan *Volkschool* (Sekolah Rakyat) yang dibentuk pada masa Kolonial Belanda di mana pendidikan dasar untuk pribumi dikenal dengan sebutan *Volkschool* atau Sekolah Rakyat (SR), yang diselenggarakan selama 3 hingga 6 tahun. Tujuannya bersifat praktis, untuk mencetak tenaga kerja rendah yang dapat membantu administrasi kolonial. Bahasa pengantar yang digunakan adalah bahasa daerah atau Melayu. Pada masa pendudukan Jepang (1942–1945) dilakukan penguatan Sekolah Rakyat dengan mempertahankan dan memperluas konsep Sekolah Rakyat. Pada saat itu, pendidikan dasar dibentuk untuk menunjang propaganda Jepang. Oleh karena itu, pengajarannya menggunakan Bahasa Nippon dan menjadi pelajaran wajib sejak kelas V (lima) Sekolah Rakyat. Sekolah Rakyat dianggap sebagai bagian dari "pendidikan massa" dalam rangka memperkuat loyalitas pribumi pada Jepang. Memasuki awal kemerdekaan (1945–1950) istilah Sekolah Rakyat tetap dipakai sebagai bentuk pendidikan dasar rakyat. Dalam Garis-Garis Besar Soal Pendidikan dan Pengajaran 1947 oleh Ki Hajar Dewantara, dikehendaki adanya sistem sekolah yang bersatu dan bebas biaya, sebagaimana dinyatakan bahwa "Untuk memperkuat kesatuan rakyat hendaklah diadakan satu macam sekolah untuk segala lapisan masyarakat" dan bahwa "di sekolah rendah tidak dipungut uang sekolah". Perubahan istilah Sekolah Rakyat terjadi pada tanggal 13 Maret 1946, berdasarkan keputusan pemerintah Indonesia yang merdeka, di mana istilah Sekolah Rakyat secara resmi diganti menjadi Sekolah Dasar (SD) dengan masa belajar 6 (enam) tahun. Perubahan ini diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran (UU 4/1950) yang kemudian dinyatakan berlaku secara nasional melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 tentang Pernyataan

Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 dari Republik Indonesia Dahulu tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah Untuk Seluruh Indonesia. Sekolah dasar menjadi jenjang wajib pertama dalam sistem pendidikan nasional Indonesia yang setara dan inklusif sebab pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan pada jalur pendidikan formal yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Hal ini sejalan dengan cikal bakal pembentukan sekolah dasar yang digagas sejak awal kemerdekaan yang dihendaki memberikan kemudahan akses bagi seluruh lapisan masyarakat dan tidak dipungut biaya. Kehendak tersebut mendapatkan penegasan dengan dilakukan perubahan keempat UUD 1945 pada tahun 2002 yang pada pokoknya negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan pendidikan dasar dapat diakses oleh seluruh warga negara tanpa terkecuali serta pemerintah berkewajiban untuk membiayainya [vide Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945], sehingga tidak terdapat hambatan finansial bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan dasar dimaksud.

Terkait dengan kewajiban negara dalam penyelenggaraan pendidikan dipertegas pula dalam ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”. Dengan adanya kewajiban konstitusional ini, negara tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya dalam penyediaan pendidikan dasar. Sebab, pendidikan merupakan hak fundamental yang harus dipenuhi oleh negara sebagai bentuk tanggung jawabnya dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai dengan amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Kewajiban negara dalam penyelenggaraan pendidikan juga ditegaskan Pasal 31 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pentingnya pendidikan bagi sebuah bangsa karena pendidikan merupakan salah satu pilar untuk mewujudkan peradaban bangsa dengan dilandasi nilai-nilai budi pekerti yang luhur, berintegritas, berkepribadian sebagaimana hal ini juga disampaikan oleh Ki Hajar Dewantara bahwa pendidikan dan pengajaran harus berdasarkan kebudayaan dan kemasyarakatan bangsa Indonesia, menuju ke arah kebahagiaan batin serta keselamatan hidup lahir. Oleh karena itu, pendidikan tidak hanya dipahami sebagai sekolah *an sich* tetapi pada hakikatnya membangun kehidupan yang luhur (*non scholae sed vitae discimus*). Dengan kata lain, pendidikan merupakan salah satu kunci menuju masa depan bangsa yang lebih baik sehingga harus diselenggarakan dalam suatu proses yang berlangsung sepanjang hayat [vide Pasal 4 ayat (3) UU 20/2003]. Sekalipun menjadi kewajiban konstitusional negara untuk menyediakan pendidikan dasar dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, namun demikian tidak berarti melepaskan hak dan kewajiban tersebut dari unsur warga negara, orang tua, dan masyarakat. Dalam kaitan ini, negara telah menentukan hak dan kewajiban masing-masing unsur secara proporsional. Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD. Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 49 UU 20/2003 di mana sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007, Mahkamah menyatakan Pasal 49 ayat (1) UU 20/2003 sepanjang mengenai frasa “gaji pendidik dan” bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga, dalam penyusunan anggaran pendidikan, gaji pendidik menjadi bagian dari komponen pendidikan yang dimasukkan dalam penyusunan APBN dan APBD. Berkaitan dengan penentuan sekurang-kurangnya 20% APBD yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yang menentukan bahwa berkaitan dengan pelayanan dasar bidang pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib. Dalam kaitan ini, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) secara tegas membagi kewenangan penyelenggaraan pendidikan di daerah, di mana pendidikan dasar menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah provinsi menyelenggarakan pendidikan. Tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota ditegaskan kembali dalam manajemen penyelenggaraan pemerintahan konkuren yang menentukan perincian pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan, di mana pengelolaan pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal

menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota [vide Lampiran UU 23/2014 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota]. Sementara itu, kewenangan pemerintah pusat ditentukan menetapkan standar nasional pendidikan dan pengelolaan pendidikan tinggi dan kewenangan pemerintah provinsi mengelola pendidikan menengah dan pendidikan khusus.

Selanjutnya berkenaan dengan pengujian Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003, Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, "Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan". Hak tersebut dipertegas dalam Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan, "Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya". Ketentuan konstitusi tersebut mengandung dua aspek, yaitu (i) pendidikan dasar merupakan kewajiban bagi setiap warga negara, dan (ii) negara wajib membiayai penyelenggaraannya. Kewajiban negara dalam hal ini tidak hanya sebatas penyelenggaraan pendidikan dasar, tetapi juga menjamin akses yang merata bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali. Sejalan dengan kewajiban negara tersebut, aspek pendanaan menjadi faktor krusial dalam pemenuhan hak atas pendidikan tersebut. Oleh karena itu, penting bagi Mahkamah untuk mengutip kembali rumusan norma Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional". Dengan rumusan demikian, konstitusi tidak membuka adanya kemungkinan penafsiran lain selain bahwa (i) negara wajib memprioritaskan anggaran pendidikan dalam APBN serta APBD; dan (ii) prioritas dimaksud haruslah sekurang-kurangnya 20% dari APBN serta APBD. Selanjutnya, sebagai tindak lanjut ketentuan tersebut adalah diberlakukan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan masa berlaku setiap satu tahun. Sehingga, dalam UU APBN itulah diatur tentang alokasi anggaran pendidikan yang berupa semua kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa [vide Pasal 31 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945], yang pengelolaan selanjutnya diserahkan kepada kementerian atau lembaga teknis yang mengurus bidang pendidikan pada umumnya.

Berkenaan dengan hal tersebut, Mahkamah melalui beberapa putusan telah mempertimbangkan mengenai pentingnya keterpenuhan anggaran pendidikan sebesar 20% (dua puluh persen) dari APBN serta APBD, antara lain dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-IV/2006 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 1 Mei 2007, kemudian diperkuat dengan Putusan Nomor 24/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 Februari 2008, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI/2008 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 13 Agustus 2008, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXI/2023 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 29 November 2024. Oleh karena itu, hal yang perlu menjadi perhatian adalah sejauh mana sesungguhnya realisasi alokasi anggaran 20% (dua puluh persen) dimaksud dapat dipenuhi untuk bidang pendidikan yang bersifat pokok dan seberapa besar kebutuhan anggaran pendidikan yang secara realistis diperlukan. Hal demikian tidak dapat dipisahkan dari substansi permohonan para Pemohon dalam perkara *a quo* terutama terkait dengan amanat Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa negara mewajibkan bagi setiap warga negara untuk mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Kewajiban berkenaan dengan pendidikan dasar sebagaimana diamanatkan Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut mengikat setiap warga negara wajib mengikuti jenjang pendidikan dimaksud dan pemerintah wajib membiayainya. Artinya, tanpa ada pemenuhan kewajiban pemerintah dalam membiayai pendidikan dasar maka berpotensi menghambat upaya warga negara untuk melaksanakan kewajiban konstitusionalnya untuk mengikuti pendidikan dasar tersebut. Oleh karena itu, pemerintah tidak boleh lepas tangan atau mengalihkan tanggung jawab pembiayaan penyelenggaraan pendidikan dasar, karena hal

tersebut telah secara eksplisit dinyatakan oleh konstitusi. Berkenaan dengan hal tersebut, meskipun UUD NRI Tahun 1945 tidak menguraikan lebih lanjut mengenai definisi dan kriteria pendidikan dasar, Pasal 17 UU 20/2003 menyatakan bahwa pengertian pendidikan dasar sebagai jenjang pendidikan pada jalur pendidikan formal yang melandasi jenjang pendidikan menengah, yang diselenggarakan pada satuan pendidikan berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta menjadi satu kesatuan kelanjutan pendidikan pada satuan pendidikan yang berbentuk Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat. UU 20/2003 juga menegaskan kewajiban untuk mengikuti pendidikan dasar, yang di antaranya mengatur bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar [vide Pasal 6 ayat (1) UU 20/2003], dan orang tua dari anak usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya [vide Pasal 7 ayat (2) UU 20/2003]. Dengan demikian, konstitusi telah dengan jelas dan tegas mengamanatkan kewajiban negara dalam penyelenggaraan pendidikan nasional dengan pengutamaan pada tingkat pendidikan dasar yang kemudian ditegaskan kembali melalui UU 20/2003. Dalam kaitan ini, pembiayaan dan penyelenggaraan pendidikan dasar oleh pemerintah merupakan suatu keniscayaan agar warga negara dapat memenuhi kewajiban konstitusionalnya untuk mengikuti pendidikan dasar.

Persoalannya adalah pemerintah secara faktual menerapkan norma konstitusi yang dijabarkan dalam Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 yang pada pokoknya menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, dengan membentuk dan menyelenggarakan pendidikan dasar melalui lembaga pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs) milik negara, yaitu sekolah dasar negeri dan sekolah menengah pertama negeri, atau sekolah yang didirikan dan dikelola oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Padahal secara riil, penyelenggaraan pendidikan dasar, selain diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, juga diselenggarakan oleh masyarakat melalui satuan pendidikan, yang dikenal dengan sebutan "sekolah/madrasah swasta." Pendirian satuan pendidikan yang tidak dikelola oleh pemerintah didasarkan pada Pasal 34 ayat (3) UU 20/2003 yang menyatakan pada pokoknya bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Selanjutnya, peran masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan diatur lebih lengkap pada BAB XV UU 20/2003 dan dalam peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dalam kaitan ini, sekalipun Pasal 34 ayat (3) UU 20/2003 mencantumkan masyarakat sebagai salah satu pihak yang dapat menjadi penyelenggara wajib belajar, namun wajib belajar itu sendiri tetap ditegaskan sebagai tanggung jawab negara. Oleh karena itu, meskipun penyelenggaraan pendidikan dasar dalam rangka melaksanakan wajib belajar dilakukan oleh masyarakat dalam bentuk sekolah/madrasah swasta, negara tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya. Hal ini karena dalam memaknai dasar hukum peran masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan semangat yang termaktub dalam Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 yang pada pokoknya menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Frasa "tanpa memungut biaya" pada norma tersebut sebagaimana telah Mahkamah pertimbangkan sebelumnya merupakan konsekuensi yuridis-konstitusional dari amanat Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang di dalamnya terkandung kewajiban pemerintah untuk membiayai pendidikan dasar.

Frasa "wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya" dalam Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 yang secara eksplisit penerapannya hanya berlaku bagi sekolah negeri, hal tersebut menimbulkan kesenjangan akses pendidikan dasar bagi peserta didik yang terpaksa bersekolah di sekolah/madrasah swasta akibat keterbatasan daya tampung sekolah negeri, sebagaimana didalilkan para Pemohon. Menurut Mahkamah, dalam kondisi demikian negara tetap memiliki kewajiban konstitusional untuk memastikan bahwa tidak ada peserta didik yang terhambat dalam memperoleh pendidikan dasar hanya karena faktor ekonomi dan keterbatasan sarana pendidikan dasar. Oleh karena itu, frasa "tanpa memungut biaya" dalam norma *a quo* memang dapat menimbulkan perbedaan perlakuan bagi

peserta didik yang tidak mendapatkan tempat di sekolah negeri dan harus bersekolah di sekolah/madrasah swasta dengan beban biaya yang lebih besar. Meskipun negara telah berupaya memenuhi kewajibannya dalam menyelenggarakan pendidikan dasar tanpa memungut biaya dengan membentuk satuan pendidikan yang dikelola pemerintah, namun masih terdapat kesenjangan yang menyebabkan banyak peserta didik tidak dapat tertampung di sekolah negeri dan harus mengandalkan keberadaan sekolah/madrasah swasta. Artinya, secara faktual masih terdapat warga negara selaku peserta didik yang melaksanakan kewajibannya mengikuti pendidikan dasar pada satuan pendidikan yang tidak diselenggarakan negara (sekolah/madrasah swasta) dengan harus membayar sejumlah biaya untuk dapat mengikuti pendidikan tersebut, sehingga terjadi fakta yang tidak berkesesuaian dengan apa yang diperintahkan oleh UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, karena norma konstitusi tersebut tidak memberikan batasan atau limitasi mengenai pendidikan dasar mana yang wajib dibiayai negara. Norma konstitusi *a quo* mewajibkan negara untuk membiayai pendidikan dasar dengan tujuan agar warga negara dapat melaksanakan kewajibannya dalam mengikuti pendidikan dasar. Dalam hal ini, norma Pasal 31 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus dimaknai sebagai pendidikan dasar baik yang diselenggarakan oleh pemerintah (negeri) maupun yang diselenggarakan oleh masyarakat (swasta).

Jika frasa “wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya” dalam Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 hanya dimaknai berlaku untuk sekolah negeri, maka negara telah mengabaikan fakta bahwa keterbatasan daya tampung sekolah negeri memaksa banyak anak untuk bersekolah di sekolah/madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat (swasta), yang pada akhirnya membebankan biaya pendidikan kepada orang tua atau wali murid. Hal ini bertentangan dengan kewajiban negara dalam menjamin pendidikan dasar tanpa memungut biaya bagi seluruh warga negara. Oleh karena itu, negara harus mewujudkan kebijakan pembiayaan pendidikan dasar mencakup pendidikan dasar semua anak, baik yang bersekolah di sekolah negeri maupun sekolah/madrasah swasta, melalui mekanisme bantuan pendidikan atau subsidi agar tidak terjadi kesenjangan akses pendidikan dasar sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, Mahkamah juga memahami bahwa prinsip pendidikan dasar tanpa memungut biaya di sekolah negeri bertujuan untuk mengutamakan pengelolaan pendidikan oleh negara, dan tidak berarti bahwa seluruh pendidikan dasar harus sepenuhnya gratis di semua sekolah, *in casu* sekolah/madrasah yang diselenggarakan oleh masyarakat (swasta). Secara ideal, frasa “dibiayai oleh negara” sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi diharapkan berujung pada pendidikan dasar yang tidak memungut biaya, sehingga seluruh peserta didik dapat mengikuti pendidikan dasar. Terlebih, hal tersebut dilakukan dalam rangka menjalankan kewajibannya mengikuti pendidikan dasar yang merupakan bagian dari pemenuhan hak atas ekonomi, sosial dan budaya (Ekosob). Sifat pemenuhan hak Ekosob dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kondisi kemampuan negara karena pemenuhan hak Ekosob senantiasa berkaitan dengan ketersediaan sarana, prasarana, sumber daya, dan anggaran. Oleh karena itu, perwujudan pendidikan dasar yang tidak memungut biaya berkenaan dengan pemenuhan hak Ekosob dapat dilakukan secara bertahap, secara selektif dan afirmatif tanpa memunculkan perlakuan diskriminatif.

Mahkamah memahami bahwa seluruh sekolah/madrasah swasta di Indonesia yang turut menyelenggarakan pendidikan dasar tidak dapat diletakkan dalam satu kategori yang sama berkenaan dengan kondisi pembiayaan yang melatarbelakangi adanya pungutan biaya kepada peserta didik. Selain itu, sejumlah sekolah/madrasah swasta juga menerapkan kurikulum tambahan selain kurikulum nasional yang telah ditetapkan oleh pemerintah, seperti kurikulum internasional atau keagamaan yang merupakan kekhasan atau dijadikan “nilai jual” (*selling point*) keunggulan sekolah dimaksud. Sekolah-sekolah seperti ini tentunya berpengaruh terhadap motivasi atau tujuan dari peserta didik yang mengikuti pendidikan dasar di sekolah/madrasah dimaksud, sehingga warga negara yang mengikuti pendidikan dasar di sekolah/madrasah tersebut tidak sepenuhnya didasarkan atas tidak tersedianya akses terhadap sekolah negeri. Dalam kasus ini, peserta didik secara sadar memahami konsekuensi

pembiayaan yang lebih tinggi sesuai dengan pilihan dan motivasinya ketika memutuskan untuk mengikuti pendidikan dasar di sekolah/madrasah tertentu. Oleh karena itu, dalam rangka menekan pembiayaan yang dapat membebani peserta didik, khususnya dalam pemenuhan kewajiban mengikuti pendidikan dasar, negara harus mengutamakan alokasi anggaran pendidikan untuk penyelenggaraan pendidikan dasar, termasuk pada sekolah/madrasah swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat dengan mempertimbangkan faktor “kebutuhan” dari sekolah/madrasah swasta tersebut.

Bahwa Mahkamah mempertimbangkan pula fakta bahwa terdapat sekolah/madrasah swasta yang selama ini menerima bantuan anggaran dari pemerintah seperti program BOS atau program beasiswa lainnya, namun tetap mengenakan atau memungut biaya penyelenggaraan pendidikan di sekolah masing-masing dari peserta didik guna memenuhi kebutuhan penyelenggaraan kegiatan pendidikan sekolahnya. Di samping itu, terdapat pula sekolah/madrasah swasta yang tidak pernah atau tidak bersedia menerima bantuan anggaran dari pemerintah serta menyelenggarakan kegiatan pendidikan bagi peserta didiknya dengan berbasis pembayaran pembiayaan penyelenggaraan pendidikan dari peserta didik sepenuhnya. Terhadap sekolah/madrasah swasta demikian, menjadi tidak tepat dan tidak rasional jika dipaksakan tidak boleh lagi mengenakan atau memungut biaya penyelenggaraan kegiatan pendidikan mereka dari peserta didik sama sekali, sementara di sisi lain kemampuan fiskal (anggaran) pemerintah untuk memberikan bantuan biaya penyelenggaraan pendidikan dasar bagi satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat (sekolah/madrasah swasta) yang berasal dari APBN dan APBD diakui juga masih terbatas sampai saat ini. Oleh karena itu, meskipun tidak dilarang sekolah/madrasah swasta sepenuhnya membiayai sendiri penyelenggaraan pendidikan yang berasal dari peserta didik atau sumber lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, namun terhadap sekolah/madrasah swasta dimaksud tetap memberikan kesempatan kepada peserta didik di lingkungan sekolah/madrasah swasta dimaksud untuk menjadi peserta didik dengan memberikan skema kemudahan pembiayaan tertentu, terutama bagi daerah yang tidak terdapat sekolah/madrasah yang menerima pembiayaan dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, dalil para Pemohon yang mempersoalkan konstitusionalitas frasa “wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya” dalam norma Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003, yang menurut para Pemohon menimbulkan multitafsir dan diskriminasi karena hanya berlaku untuk sekolah/madrasah negeri adalah beralasan menurut hukum.

Sementara itu, berkenaan dengan dalil para Pemohon mengenai adanya ketimpangan dalam alokasi anggaran pendidikan dasar yang berdampak pada tingginya angka putus sekolah di tingkat pendidikan dasar, Mahkamah menilai bahwa persoalan tersebut lebih bersifat implementatif dan administratif, yang seharusnya menjadi ranah kebijakan pemerintah dalam menentukan alokasi anggaran pendidikan sesuai dengan prioritas dan kebutuhan sektor pendidikan di setiap wilayah. Dalam hal ini, Mahkamah menegaskan bahwa konstitusi hanya mengatur batas minimal anggaran pendidikan, sementara rincian peruntukannya merupakan bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan lembaga legislatif melalui mekanisme penyusunan APBN dan APBD. Namun demikian, melalui putusan *a quo* Mahkamah penting untuk menegaskan dengan telah dikabulkan dalil para Pemohon berkaitan dengan konstitusionalitas norma Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 menimbulkan konsekuensi hukum harus dilakukan pergeseran paradigma fokus anggaran untuk pendidikan dasar baik negeri maupun swasta. Oleh karena itu, dalam penggunaan anggaran APBN dan APBD untuk alokasi pendidikan harusnya memprioritaskan anggaran pendidikan dasar sebagaimana termaktub dalam Pasal 31 ayat (2) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, Mahkamah menyimpulkan berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, frasa “wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya” dalam Pasal 34 ayat (2) UU 20/2003 telah ternyata menimbulkan multitafsir dan perlakuan diskriminatif terhadap pemenuhan hak dan kewajiban berkenaan dengan pendidikan dasar sehingga melanggar hak warga negara untuk mengembangkan diri melalui

pemenuhan kebutuhan dasarnya, mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia sebagaimana dijamin oleh Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon, sepanjang tidak dimaknai "Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, baik untuk satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat." Oleh karena pemaknaan Mahkamah tidak sebagaimana yang dimohonkan para Pemohon maka permohonan para Pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang dalam amarnya sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, baik untuk satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun satuan pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat";
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
4. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.