



PUTUSAN

NOMOR 243/PUU-XXIII/2025

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,

[1.1] Yang mengadili pengujian undang-undang pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Bernita Matondang**
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Jalan Kemang Swatama GG. Toni Nomor 82,
RT 005/RW 005, Kelurahan Cilodong,
Kecamatan Cilodong, Kota Depok, Provinsi
Jawa Barat

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Ariyanto Zalukhu**
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Komp. Dit.Jen. Moneter C-51, RT 005/RW 003,
Kelurahan Kembangan Selatan, Kecamatan
Kembangan, Jakarta Barat, Provinsi DK Jakarta

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II;**

3. Nama : **Susi Lestari**
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Kp. Cihideung, RT 003/RW 001, Desa
Gunungsari, Kecamatan Sukaratu, Kabupaten
Tasikmalaya, Provinsi Jawa Barat

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon III;**

4. Nama : **Nova Syafariyanto Prambudi**
Pekerjaan : Mahasiswa

Alamat : Jalan KH. Mursan, RT 004/RW 002, Kelurahan Belendung, Kecamatan Benda, Kota Tangerang, Provinsi Banten

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon IV;**

5. Nama : **Indah Lidiyani**
 Pekerjaan : Mahasiswa
 Alamat : Grugul, RT 020/RW 007, Kelurahan Rajawana, Kecamatan Karangmoncol, Kabupaten Purbalingga, Provinsi Jawa Tengah

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon V;**

6. Nama : **Ananda Putri Puspita**
 Pekerjaan : Mahasiswa
 Alamat : Kp. Buaran, RT 013/RW 002, Kelurahan Cakung Timur, Kecamatan Cakung, Jakarta Timur, Provinsi DK Jakarta

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon VI;**

7. Nama : **Lely Diana Hatan**
 Pekerjaan : Mahasiswa
 Alamat : Pahlelo, RT 007/RW 004, Kelurahan Uiboa, Kecamatan Semau Selatan, Kabupaten Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon VII;**

8. Nama : **M. Imelda Novita S.**
 Pekerjaan : Mahasiswa
 Alamat : Permata Bintaro Jalan Trulek V HG 24/7, RT 003/RW 008, Kelurahan Parigi, Kecamatan Pondok Aren, Kota Tangerang Selatan, Provinsi Banten

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon VIII;**

9. Nama : **Karwana Sakaliou**
 Pekerjaan : Mahasiswa
 Alamat : Sri Bunga, RT 007/RW 003, Kelurahan Sri Bunga, Kecamatan Buay Pemuka Bangsa Raja,

Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Provinsi
Sumatera Selatan

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon IX;**

10. Nama : **Ame Mira Putri Pramesti**
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Dusun Cinangka, RT 017/RW 004, Kelurahan Babakan, Kecamatan Karangpucung, Kabupaten Cilacap, Provinsi Jawa Tengah

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon X;**

11. Nama : **Evita Mulyani**
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Nangkasawit, RT 002/RW 001, Kelurahan Nangkasawit, Kecamatan Kejobong, Kabupaten Purbalingga, Provinsi Jawa Tengah

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon XI;**

12. Nama : **Ikke Nurjanah**
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Jalan Pancoran Barat IV B, RT 011/001, Kelurahan Pancoran, Kecamatan Pancoran, Jakarta Selatan, Provinsi DK Jakarta

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon XII;**

13. Nama : **Mahira Azzahra Widiani**
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Karangklesem, RT 009/RW 003, Kelurahan Karangklesem, Kecamatan Purwokerto Selatan, Kabupaten Banyumas, Provinsi Jawa Tengah

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon XIII;**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 16 November 2025, memberi kuasa kepada Zico Leonard Djagardo Simanjuntak, S.H., Leon Maulana Mirza Pasha, S.H., Priskila Octaviani, S.H., dan Ratu Eka Shaira, S.H., kesemuanya adalah para Advokat dan konsultan hukum pada kantor hukum Leo & Partners, yang beralamat di Grand Slipi Tower Lantai 5 Unit F, Jalan S. Parman Kav. 22-24, Kelurahan Palmerah, Kecamatan Palmerah, Jakarta Barat, DKI Jakarta, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama Pemberi Kuasa;

Selanjutnya Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII disebut sebagai -----
----- para Pemohon;

- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 6 Desember 2025 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 7 Desember 2025 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 248/PUU/PAN.MK/AP3/12/2025 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) pada tanggal 8 Desember 2025 dengan Permohonan Nomor 243/PUU-XXIII/2025, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada tanggal 29 Desember 2025, pada pokoknya sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24 C ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”;
3. Bahwa lebih lanjut Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dalam Undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 tentang

Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa:

“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”;

4. Bahwa berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”

5. Bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-undang (UU) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; dan d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

6. Bahwa Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2025 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PMK 7/2025) menyatakan, “Objek Permohonan PUU adalah undang-undang dan Perppu”; Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara *a quo* karena para Pemohon mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas undang-undang yaitu: Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi; (vide P-1)

7. Bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, telah nyata bahwa objek permohonan *a quo* memenuhi syarat sebagai objek permohonan pengujian materiil Undang-Undang terhadap UUD 1945. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili,

dan memutus konstitusionalitas Undang-Undang terhadap UUD 1945 dalam perkara *a quo* yang diajukan oleh para Pemohon.

II. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan WNI;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik dan privat, atau;
 - d. lembaga negara”.
2. Bahwa sesuai dengan ketentuan yang berlaku, para Pemohon terlebih dahulu menguraikan kedudukan hukum (*legal standing*) mereka. Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII adalah perseorangan warga negara Indonesia (Vide P-3 – P-15) dan juga berstatus sebagai mahasiswa aktif di Universitas Terbuka (Vide P-16 – P-28)
3. Bahwa uraian sebagaimana disebutkan dalam poin 2) menegaskan para Pemohon memenuhi dan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai perseorangan warga negara Indonesia sehingga Pemohon dapat mengajukan permohonan pengujian UU terhadap UUD 1945. Selanjutnya, para Pemohon akan menguraikan kerugian konstitusional yang dialami sehubungan dengan berlakunya UU yang diujikan konstitusionalitasnya dalam perkara *a quo*.
4. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU - III/2005 dan Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, juga menyebutkan tentang kapasitas pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, yaitu :
 - a. Adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
 - b. Bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh para pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.

- c. Bahwa kerugian konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
 - d. Adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.
5. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon dijamin oleh UUD 1945 yang telah diatur dalam beberapa pasal yang digunakan sebagai dasar pengujian dalam perkara *a quo*, yaitu: (vide P-2)
- a) Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".
 - b) Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan".
 - c) Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan, "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".
6. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dijamin dalam UUD 1945 tersebut telah dirugikan dengan pasal sebagai berikut: (Vide P-1)
- Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.
- "Pendidikan jarak jauh diselenggarakan dalam berbagai bentuk, modus, dan cakupan yang didukung oleh sarana dan layanan belajar serta sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi."
7. Bahwa Pasal 31 ayat (1) sampai ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi membentuk satu kesatuan norma yang mengatur Pendidikan Jarak Jauh, yaitu:
- ayat (1) Pendidikan jarak jauh merupakan proses belajar mengajar yang dilakukan secara jarak jauh melalui penggunaan berbagai media komunikasi;

ayat (2) Pendidikan jarak jauh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan:

- a. memberikan layanan Pendidikan Tinggi kepada kelompok Masyarakat yang tidak dapat mengikuti Pendidikan secara tatap muka atau reguler; dan
- b. memperluas akses serta mempermudah layanan Pendidikan Tinggi dalam Pendidikan dan pembelajaran.

ayat (3) Pendidikan jarak jauh diselenggarakan dalam berbagai bentuk, modus, dan cakupan yang didukung oleh sarana dan layanan belajar serta sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi;

ayat (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pendidikan jarak jauh sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Menteri.

Namun, frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam ayat (3) tidak memuat ukuran normatif minimum mengenai bagaimana jaminan mutu tersebut harus diwujudkan, dilindungi, dan dirasakan oleh mahasiswa sebagai subjek pendidikan. Akibatnya, perlindungan terhadap proses, hasil, dan masa depan akademik mahasiswa sepenuhnya diserahkan pada pengaturan turunan, tanpa kepastian hukum yang bersumber langsung dari undang-undang.

Dalam konteks tersebut, Pemohon I s.d Pemohon XIII mengalami kerugian konstitusional sebagai berikut:

8. Kerugian Aktual (sedang dan telah dialami)

Bahwa para Pemohon (Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII) merupakan Perorangan warga negara Indonesia (vide P-3 sd P-15) dan mahasiswa aktif Pendidikan Jarak Jauh (PJJ) (vide P-16 s.d P-28) Program Studi Ilmu Hukum yang secara nyata telah menjalani proses pembelajaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, yaitu proses belajar mengajar jarak jauh yang bertujuan memperluas akses pendidikan tinggi secara adil dan inklusif. Namun demikian, dalam praktik akademik yang dialami para Pemohon, sistem penilaian belum sepenuhnya mencerminkan karakter, tujuan, dan

fungsi PJJ sebagaimana diamanatkan undang-undang, sehingga menimbulkan kerugian konstitusional sebagai berikut:

- a. Nilai akademik tidak merefleksikan kompetensi hukum yang sesungguhnya (vide P-29)

Bahwa sistem penilaian yang menempatkan Ujian Akhir Semester (UAS) sebagai komponen dominan dibandingkan proses pembelajaran berkelanjutan menyebabkan nilai akhir para Pemohon lebih merepresentasikan kemampuan menghadapi satu instrumen evaluasi tunggal, bukan penguasaan substansi hukum yang dibangun melalui diskusi Tutorial *Online* (TUTON), (vide P-34) penugasan, dan pembelajaran mandiri selama satu semester. Kondisi ini mengakibatkan hasil penilaian tidak sepenuhnya mencerminkan kompetensi hukum, pemahaman asas, dan penalaran yuridis yang merupakan esensi pendidikan hukum.

- b. Proses pembelajaran hukum tereduksi menjadi orientasi menghadapi ujian

Bahwa akibat dominasi evaluasi akhir, para Pemohon secara faktual terdorong mengarahkan strategi belajar pada penguasaan pola soal dan kisi-kisi ujian, bukan pada pemahaman sistematis terhadap norma hukum, struktur peraturan perundang-undangan, dan metode penafsiran hukum. Akibatnya, tujuan pendidikan hukum sebagai proses pembentukan legal *reasoning* bergeser menjadi sekadar pencapaian nilai, sehingga menyimpang dari makna pendidikan tinggi yang bermutu sebagaimana dimaksud Pasal 31 ayat (1) UU Pendidikan Tinggi.

- c. Hilangnya fungsi pengembangan kemampuan analisis hukum secara optimal

Bahwa diskusi dan penugasan yang sejatinya dirancang untuk melatih analisis kasus, penalaran hukum, dan argumentasi yuridis tidak memperoleh bobot penilaian yang proporsional. Kondisi ini menyebabkan fungsi akademik proses pembelajaran hukum menjadi terdegradasi, karena kontribusi intelektual para Pemohon selama

masa tutorial tidak secara memadai terakumulasi dalam penilaian akhir.

d. Tidak tersedianya ruang korektif atas kesalahan pemahaman hukum

Bahwa pemahaman hukum bersifat kumulatif dan sistematis, sehingga kesalahan konseptual pada tahap awal pembelajaran seharusnya dapat diperbaiki melalui evaluasi berjenjang dan umpan balik akademik. Namun, ketiadaan mekanisme korektif yang efektif dalam sistem penilaian menyebabkan para Pemohon kehilangan kesempatan memperbaiki pemahaman hukum sebelum evaluasi akhir, sehingga bertentangan dengan prinsip pembelajaran berkelanjutan yang melekat pada karakter Pendidikan Jarak Jauh sebagaimana dimaksud Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) UU Pendidikan Tinggi.

e. Ketidakpastian hukum dalam sistem penilaian akademik

Bahwa para Pemohon tidak memperoleh jaminan normatif bahwa usaha belajar berkelanjutan yang telah dijalani akan dinilai secara adil dan proporsional. Kondisi ini menunjukkan bahwa Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi belum memberikan kepastian hukum mengenai bagaimana “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan” harus diwujudkan, sehingga berimplikasi langsung pada terlanggarnya prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

9. Kerugian Potensial (logis, dapat dipastikan terjadi, dan berkelanjutan)

Bahwa selain kerugian aktual tersebut di atas, para Pemohon juga menghadapi kerugian potensial yang bersifat logis, berkelanjutan, dan dapat dipastikan akan terus terjadi selama ketentuan Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi tidak memuat standar normatif minimum mengenai sistem penilaian Pendidikan Jarak Jauh, yaitu:

f. Potensi terbentuknya lulusan hukum yang tidak seimbang secara substansi

Bahwa sistem penilaian yang tidak secara eksplisit mengaitkan proses pembelajaran dengan hasil penilaian berpotensi menghasilkan lulusan

yang secara administratif memenuhi syarat kelulusan, namun tidak memiliki kedalaman analisis, pemahaman asas hukum, dan kecakapan berpikir yuridis yang memadai sebagai lulusan pendidikan hukum.

g. Penurunan kualitas kesiapan profesional di bidang hukum

Bahwa lemahnya penilaian berbasis proses berkelanjutan akan berdampak langsung pada kesiapan para Pemohon memasuki profesi hukum, karena kompetensi utama di bidang hukum seperti analisis kasus, penalaran normatif, dan interpretasi hukum tidak sepenuhnya terinternalisasi secara optimal dalam proses pendidikan yang dijalani.

h. Kerugian kompetitif dalam dunia kerja dan profesi hukum

Bahwa para Pemohon berpotensi mengalami kerugian kompetitif dibandingkan lulusan dari sistem pendidikan yang menerapkan sistem penilaian berjenjang, remedial, dan berbasis proses, meskipun secara formal memiliki nilai akademik yang setara. Kondisi ini menunjukkan bahwa jaminan mutu lulusan sebagaimana dimaksud Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi belum terlindungi secara substansial.

i. Distorsi tujuan pendidikan hukum sebagai pendidikan berbasis penalaran dan etika

Bahwa pendidikan hukum sejatinya bertujuan membentuk cara berpikir hukum (*legal mindset*), integritas akademik, dan etika profesi. Ketika sistem penilaian tidak dirancang untuk menghargai proses pembelajaran tersebut, pendidikan hukum berisiko tereduksi menjadi sekadar pencapaian nilai, yang bertentangan dengan hak untuk mengembangkan diri melalui pendidikan sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945.

j. Kerugian konstitusional yang bersifat struktural dan berulang

Bahwa selama Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi tidak menetapkan parameter normatif minimum mengenai sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan, para Pemohon akan terus mengalami kerugian yang sama pada setiap semester. Dengan demikian, kerugian ini bukan bersifat insidental, melainkan struktural dan

berkelanjutan, serta memiliki hubungan sebab akibat langsung dengan keberlakuan norma *a quo*.

10. Kerugian konstitusional para Pemohon tidak mungkin dipulihkan hanya melalui peraturan menteri atau kebijakan institusional, karena sumber utama ketidakpastian hukum terletak pada ketiadaan norma jaminan dalam Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi. Tanpa penafsiran konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, frasa 'sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan' tidak memiliki daya ikat normatif sebagai hak mahasiswa, sehingga kerugian yang dialami para Pemohon akan terus berulang dan tidak dapat dicegah melalui mekanisme regulasi turunan.
11. Bahwa permohonan pengujian frasa "sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi" dalam Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi tidak dapat dinilai sebagai permohonan yang bersifat *ne bis in idem*, karena objek pengujian, batu uji konstitusional, serta dasar kerugian konstitusional yang diajukan para Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII memiliki karakter, sudut pandang, dan argumentasi konstitusional yang berbeda dari perkara-perkara sebelumnya. Permohonan *a quo* secara khusus menyoroti kekosongan norma jaminan mutu dalam sistem penilaian Pendidikan Jarak Jauh, serta dampaknya terhadap hak atas kepastian hukum (Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945), hak atas pendidikan (Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945), dan hak untuk mengembangkan diri (Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945), yang belum pernah diperiksa dan dipertimbangkan secara substantif oleh Mahkamah Konstitusi dalam konteks yang sama. Dengan demikian, permohonan ini memenuhi syarat kebaruan konstitusional (*constitutional novelty*) dan layak untuk diperiksa serta diputus oleh Mahkamah Konstitusi.
12. Bahwa apabila frasa "sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi" dalam Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dimaknai oleh Mahkamah Konstitusi sebagai kewajiban negara untuk menetapkan jaminan normatif minimum mengenai keterkaitan antara proses pembelajaran yang dijalani mahasiswa dan hasil penilaian akademik, maka hak konstitusional para Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, hak atas

pendidikan sebagaimana dijamin dalam Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945, serta hak untuk mengembangkan diri dan memperoleh manfaat pendidikan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945, akan terlindungi secara lebih utuh, setara, dan berkelanjutan. Dengan demikian, kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon tidak akan terjadi lagi di masa yang akan datang.

13. Kerugian konstitusional para Pemohon bukan bersumber dari kebijakan teknis perguruan tinggi atau kesalahan implementasi administratif, melainkan berasal langsung dari ketiadaan norma dalam Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi yang tidak menetapkan standar normatif minimum mengenai keterkaitan antara proses pembelajaran dan hasil penilaian. Oleh karena itu, kerugian para Pemohon bersifat normatif, struktural, dan melekat pada keberlakuan norma undang-undang *a quo*, maka para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengujian undang-undang dalam perkara *a quo*. para Pemohon telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi beserta Penjelasannya, serta syarat kerugian hak konstitusional sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007, karena norma yang diuji berpotensi dan secara aktual menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengurangi perlindungan hak konstitusional para Pemohon atas pendidikan yang bermutu dan bermakna.

III. ALASAN PERMOHONAN (POSITA)

A. Makna Konseptual dan Teoretis Pendidikan Jarak Jauh dalam Sistem Pendidikan Nasional

1. Bahwa untuk memahami kewajiban normatif negara dalam penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh (PJJ), terlebih dahulu harus ditetapkan makna konseptual dan teoretis PJJ berdasarkan teori pendidikan jarak jauh yang berkembang dan diakui secara akademik. Penetapan makna ini penting agar Pendidikan Jarak Jauh tidak direduksi sebagai sekadar variasi teknis pembelajaran atau solusi darurat berbasis teknologi, melainkan dipahami sebagai sistem pendidikan yang dirancang secara sadar (*designed system*), yang memiliki karakteristik, risiko

pedagogis, serta konsekuensi normatif tersendiri dalam kerangka pemenuhan hak atas pendidikan.

2. Bahwa berbagai ahli pendidikan jarak jauh telah memberikan batasan yang menunjukkan kesamaan pandangan bahwa PJJ merupakan pendidikan yang diselenggarakan melalui keterpisahan fisik antara pengajar dan pembelajar, namun tetap memerlukan organisasi, perencanaan, dan sistem yang kuat. Para ahli tersebut antara lain G. Dogmen, G. Mackenzie, E. Christensen, P. Rigby, Otto Peters, Michael G. Moore, dan Borje Holmberg (Aristorahadi, 2008), yang pada intinya menegaskan bahwa Pendidikan Jarak Jauh tidak dapat berjalan secara alami tanpa rekayasa sistemik yang disengaja oleh penyelenggara pendidikan. Bahwa menurut Dogmen, ciri utama pembelajaran jarak jauh adalah adanya organisasi yang secara aktif mengatur cara belajar mandiri, penyampaian materi pembelajaran melalui media, serta ketiadaan kontak langsung dan terus-menerus antara pengajar dan pembelajar. Pandangan ini menunjukkan bahwa PJJ sejak awal dipahami sebagai pendidikan yang bergantung pada sistem kelembagaan, bukan pada kehadiran fisik pengajar. Dengan demikian, mutu PJJ sangat ditentukan oleh sejauh mana sistem tersebut dirancang untuk mengatur, membimbing, dan mengawasi proses belajar pembelajar. Bahwa Mackenzie, Christensen, dan Rigby memandang pendidikan jarak jauh sebagai metode pembelajaran yang menggunakan korespondensi sebagai alat komunikasi utama antara pengajar dan pembelajar. Dalam model ini, pembelajar dan pengajar bekerja secara terpisah, namun dipersatukan melalui mekanisme komunikasi yang dirancang secara khusus agar interaksi akademik tetap berlangsung. Pandangan ini menegaskan bahwa interaksi dalam PJJ bukanlah sesuatu yang terjadi secara spontan, melainkan harus diciptakan dan dijamin melalui sistem pembelajaran yang terencana.
3. Bahwa perkembangan teori PJJ kemudian diperkaya oleh Otto Peters, yang mendefinisikan pendidikan jarak jauh sebagai metode penyampaian ilmu, keterampilan, dan sikap yang dipengaruhi oleh cara-cara pengelolaan industri. Dalam pandangan Peters, PJJ merupakan pendidikan yang dikembangkan melalui pembagian kerja yang jelas

antara pihak-pihak yang merancang, memproduksi, mendistribusikan materi pembelajaran, serta mengelola kegiatan pembelajaran. Meskipun teori industrialisasi Peters menuai kritik, esensi pemikirannya tetap relevan, yakni bahwa Pendidikan Jarak Jauh bersifat sistemik, terencana, dan bergantung pada desain institusional, bukan pada relasi individual semata. Bahwa dari batasan Peters tersebut dapat ditarik karakteristik normatif PJJ, yaitu dimanfaatkannya teknologi dan media pembelajaran yang bermutu, kemungkinan penyelenggaraan pendidikan secara massal untuk menjangkau pembelajar yang tersebar secara geografis, serta pengelolaan pembelajaran melalui pembagian peran dan tanggung jawab yang jelas dalam suatu sistem pendidikan. Karakteristik ini menunjukkan bahwa PJJ sejak awal dimaksudkan sebagai instrumen pemerataan akses pendidikan, bukan sekadar alternatif pembelajaran.

4. Bahwa Michael G. Moore kemudian memberikan penekanan pedagogis yang lebih tajam dengan menyatakan bahwa pembelajaran jarak jauh adalah metode pembelajaran yang memungkinkan pembelajar belajar secara terpisah dari kegiatan mengajar pengajar, sehingga komunikasi harus dilakukan melalui berbagai media. Moore menegaskan bahwa keterpisahan fisik tersebut melahirkan jarak pedagogis yang berpotensi menimbulkan kesalahpahaman akademik apabila tidak dikelola secara tepat. Oleh karena itu, PJJ menuntut desain pembelajaran, metode komunikasi, serta pengaturan organisasi dan administrasi yang khusus. Bahwa melalui teori *Transactional Distance*, Moore menjelaskan bahwa semakin besar jarak antara pengajar dan pembelajar, semakin besar pula kebutuhan akan struktur pembelajaran yang jelas dan dialog akademik yang terencana. Dengan demikian, dalam PJJ, sistem penilaian tidak dapat dilepaskan dari struktur dan dialog tersebut, karena penilaian berfungsi sebagai mekanisme penghubung antara proses belajar mandiri pembelajar dan pengakuan institusional atas capaian pembelajaran. Bahwa pandangan Moore tersebut sejalan dengan pemikiran Borje Holmberg yang menekankan konsep *guided didactic conversation*, yaitu bahwa belajar mandiri dalam PJJ tidak berarti belajar tanpa bimbingan. Pembelajar memang tidak berada di bawah pengawasan langsung pengajar, namun tetap harus memperoleh perencanaan, bimbingan, dan

arahan akademik dari lembaga penyelenggara pendidikan jarak jauh. Dengan demikian, PJJ merupakan pendidikan yang dirancang untuk membimbing pembelajar secara sistemik, bukan membiarkan pembelajar berjalan sendiri tanpa perlindungan akademik.

5. Bahwa teori Stewart, Keegan, dan Holmberg (Juhari, 1990) semakin menegaskan bahwa Pendidikan Jarak Jauh bertumpu pada tiga pilar utama, yaitu otonomi dan belajar mandiri, industrialisasi pendidikan, serta komunikasi interaktif. Belajar mandiri dipahami sebagai pemberian kebebasan kepada pembelajar, namun tetap dalam kerangka sistem yang menjamin interaksi dan komunikasi. Industrialisasi pendidikan menegaskan pentingnya desain dan produksi materi pembelajaran yang bermutu, sementara komunikasi interaktif menegaskan bahwa PJJ tidak dapat dilepaskan dari dialog pedagogis yang dirancang secara sadar. Bahwa dari keseluruhan teori tersebut dapat disimpulkan bahwa Pendidikan Jarak Jauh secara konseptual adalah sistem pembelajaran yang dirancang (*designed system*), bukan sekadar metode teknis atau penggunaan teknologi. PJJ merupakan pendidikan yang menempatkan pembelajar sebagai pusat proses pembelajaran, menuntut kemandirian yang lebih tinggi, namun sekaligus mewajibkan negara dan institusi pendidikan untuk menyediakan sistem yang menjamin kejelasan proses, interaksi akademik, dan kepastian hasil belajar.
6. Bahwa dalam konteks sistem pendidikan nasional, karakter tersebut menjadikan Pendidikan Jarak Jauh sebagai instrumen strategis pemenuhan hak atas pendidikan. PJJ membuka akses bagi warga negara yang secara geografis, sosial, atau ekonomis tidak terjangkau oleh pendidikan tatap muka konvensional; mendorong kesetaraan dengan mengurangi hambatan ruang dan waktu; serta menjamin keberlanjutan pendidikan bagi pembelajar dewasa, pekerja, dan kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan mobilitas. Dengan demikian, PJJ tidak hanya berfungsi sebagai sarana perluasan akses, tetapi juga sebagai mekanisme korektif terhadap ketimpangan struktural dalam sistem pendidikan nasional. Bahwa oleh karena itu, pemahaman konseptual dan teoretis tentang Pendidikan Jarak Jauh sebagaimana dirumuskan oleh para ahli tersebut menjadi dasar penting untuk menilai apakah pengaturan

hukum yang mengatur PJJ telah mencerminkan karakter sistemik, pedagogis, dan protektif dari PJJ itu sendiri. Dalam konteks ini, sistem penilaian tidak dapat diposisikan sebagai instrumen administratif semata, melainkan sebagai elemen konstitutif dari mutu pendidikan jarak jauh. Sejarah dan teori PJJ menunjukkan bahwa keberhasilan pendidikan jarak jauh selalu bergantung pada kejelasan sistem dan kepastian norma yang mengatur bagaimana proses dan hasil pembelajaran dinilai dan dijamin mutunya.

B. Pendidikan Jarak Jauh sebagai Kebutuhan Konstitusional dan Strategi Nasional Pemenuhan Hak atas Pendidikan Tinggi

7. Bahwa pendidikan tinggi merupakan hak konstitusional warga negara yang dijamin secara eksplisit dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa *“setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.”* Norma konstitusional tersebut tidak hanya menegaskan hak individual, tetapi sekaligus memuat kewajiban negara untuk secara aktif merancang dan menyelenggarakan sistem pendidikan tinggi yang mampu menjangkau seluruh warga negara secara adil, inklusif, dan berkelanjutan. Dengan demikian, negara tidak dapat membatasi pemenuhan hak atas pendidikan tinggi hanya melalui satu model penyelenggaraan pendidikan, melainkan dituntut untuk mengembangkan berbagai instrumen yang relevan dengan kondisi objektif masyarakat Indonesia.
8. Bahwa untuk menunjukkan kondisi riil pemerataan akses pendidikan tinggi secara nasional, penting untuk melihat Angka Partisipasi Kasar (APK) pendidikan tinggi pada tingkat provinsi. Data APK tidak hanya merefleksikan capaian kuantitatif akses pendidikan tinggi, tetapi juga menggambarkan sejauh mana negara hadir secara efektif dalam menjamin hak konstitusional atas pendidikan tinggi di berbagai wilayah Indonesia.

Berikut disajikan data Angka Partisipasi Kasar (APK) Pendidikan Tinggi Tahun 2025 menurut provinsi:

Tabel Angka Partisipasi Kasar (APK) Pendidikan Tinggi Menurut
Provinsi Tahun 2025

No	Provinsi	APK PT 2025
1	Aceh	42.81
2	Sumatera Utara	33.04
3	Sumatera Barat	42.32
4	Riau	35.3
5	Jambi	33.58
6	Sumatera Selatan	27.41
7	Bengkulu	38.94
8	Lampung	24.38
9	Kep. Bangka Belitung	20.89
10	Kep. Riau	29.64
11	DKI Jakarta	41.78
12	Jawa Barat	28.36
13	Jawa Tengah	29.7
14	DI Yogyakarta	74.7
15	Jawa Timur	32.4
16	Banten	34.33
17	Bali	40.69
18	Nusa Tenggara Barat	36.49
19	Nusa Tenggara Timur	32.09
20	Kalimantan Barat	23.99
21	Kalimantan Tengah	25.49
22	Kalimantan Selatan	28.12
23	Kalimantan Timur	40.44
24	Kalimantan Utara	27.93
25	Sulawesi Utara	33.51
26	Sulawesi Tengah	38.14
27	Sulawesi Selatan	40.28
28	Sulawesi Tenggara	39.27
29	Gorontalo	37.75
30	Sulawesi Barat	28.22
31	Maluku	42.89
32	Maluku Utara	39.08
33	Papua Barat	27.99
34	Papua Barat Daya	38.22
35	Papua	34.08
36	Papua Selatan	24.15
37	Papua Tengah	13.62
38	Papua Pegunungan	13.34
Indonesia		32.89

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), Susenas

Catatan: Kelompok umur perguruan tinggi yang digunakan adalah usia 19–23 tahun.

Bahwa data tersebut menunjukkan secara jelas adanya ketimpangan akses pendidikan tinggi antarwilayah yang masih sangat signifikan. Di satu sisi, terdapat provinsi dengan APK pendidikan tinggi yang sangat tinggi, seperti DI Yogyakarta (74,70%), yang mencerminkan konsentrasi infrastruktur pendidikan tinggi, kemudahan akses, serta

ekosistem akademik yang mapan. Namun di sisi lain, terdapat pula provinsi-provinsi dengan APK yang sangat rendah, khususnya di wilayah Papua Tengah (13,62%) dan Papua Pegunungan (13,34%), yang menunjukkan keterbatasan akses pendidikan tinggi yang bersifat struktural dan sistemik. Bahwa rata-rata nasional APK pendidikan tinggi sebesar 32,89% memperlihatkan bahwa capaian nasional masih berada jauh dari kondisi pemerataan yang ideal. Ketimpangan ini tidak dapat semata-mata dipahami sebagai persoalan preferensi individu atau pilihan sosial, melainkan mencerminkan kesenjangan struktural dalam ketersediaan, keterjangkauan, dan fleksibilitas layanan pendidikan tinggi antarprovinsi. Bahwa dalam konteks negara kepulauan dengan karakter geografis yang luas dan beragam seperti Indonesia, perbedaan capaian APK antarwilayah merupakan indikator kuat bahwa model pendidikan tinggi konvensional berbasis tatap muka belum sepenuhnya mampu menjangkau seluruh warga negara secara setara. Oleh karena itu, ketimpangan tersebut memperkuat kebutuhan akan instrumen pendidikan tinggi yang bersifat fleksibel, adaptif, dan tidak bergantung pada kedekatan geografis dengan pusat pendidikan. Bahwa data APK antarprovinsi ini sekaligus menegaskan urgensi pengembangan Pendidikan Jarak Jauh (PJJ) sebagai bagian dari strategi nasional pemerataan akses pendidikan tinggi. PJJ memiliki potensi untuk menjangkau wilayah dengan APK rendah, kelompok masyarakat pekerja, serta warga negara yang berada dalam kondisi geografis dan sosial yang tidak memungkinkan mengikuti pendidikan tinggi secara tatap muka reguler. Bahwa dengan demikian, ketimpangan APK pendidikan tinggi antarprovinsi bukan hanya persoalan statistik, melainkan merupakan indikator konstitusional yang menunjukkan bahwa pemenuhan hak atas pendidikan tinggi masih memerlukan penguatan instrumen kebijakan yang lebih inklusif. Dalam konteks inilah, keberadaan Pendidikan Jarak Jauh harus dipahami sebagai respons negara terhadap ketimpangan akses tersebut, sekaligus sebagai konsekuensi logis dari kewajiban konstitusional negara untuk memastikan bahwa hak atas pendidikan tinggi dapat dinikmati secara nyata oleh seluruh warga negara, tanpa terkecuali.

9. Dalam konteks tersebut, pemerintah sendiri secara terbuka mengakui bahwa upaya peningkatan APK pendidikan tinggi selama ini belum sepenuhnya terintegrasi secara optimal. Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi, Khairul Munadi, menegaskan bahwa pendekatan peningkatan APK masih bersifat parsial dan belum ditopang oleh strategi nasional yang komprehensif. Beliau menyatakan: "...Usaha menaikkan APK belum terintegrasi secara optimal dan pendekatannya masih parsial. Karena itu kami mendorong agar hal ini menjadi perhatian bersama. Kita perlu menyusun strategi nasional yang tepat dan integratif, karena keberhasilannya memerlukan keterlibatan banyak pihak dan tidak bisa hanya bergantung pada satu sektor saja..."

(Sumber: <https://kemdiktisaintek.go.id/news/article/dirjen-dikti-perlu-strategi-nasional-untuk-tingkatkan-akses-pendidikan-tinggi>)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa peningkatan akses pendidikan tinggi dipahami oleh negara sebagai persoalan struktural dan lintas sektor, yang memerlukan instrumen kebijakan yang mampu menembus batas ruang, waktu, dan kondisi sosial-ekonomi masyarakat. Dalam kerangka inilah Pendidikan Jarak Jauh (PJJ) memperoleh relevansi konstitusional yang semakin kuat sebagai salah satu instrumen utama pemerataan akses pendidikan tinggi.

10. Bahwa secara historis, Pendidikan Jarak Jauh bukanlah konsep baru dalam sistem pendidikan nasional Indonesia. Penerapan PJJ telah memiliki jejak panjang yang menunjukkan konsistensi kebijakan negara dalam menjadikannya sebagai sarana pemenuhan hak atas pendidikan. Sejak tahun 1950, Balai Kursus Tertulis Pendidikan Guru telah menyelenggarakan berbagai kursus tertulis bagi guru dan calon guru melalui media korespondensi, yang pada masa itu memanfaatkan jasa pos sebagai sarana utama pembelajaran jarak jauh (Hasan, 2007). Model tersebut merupakan bentuk awal kesadaran negara bahwa keterbatasan ruang dan jarak tidak boleh menjadi penghalang bagi warga negara untuk memperoleh pendidikan. Perkembangan tersebut berlanjut pada tahun 1952 ketika pendidikan jarak jauh mulai diselenggarakan melalui siaran radio pendidikan oleh Radio Republik Indonesia (RRI), yang kemudian diikuti oleh radio-radio swasta. Penggunaan media radio sebagai sarana

pembelajaran menunjukkan adanya inovasi kebijakan pendidikan yang berorientasi pada perluasan jangkauan layanan pendidikan, khususnya bagi masyarakat yang berada di luar pusat-pusat pendidikan formal. Tonggak penting berikutnya adalah berdirinya Universitas Terbuka (UT) pada tahun 1984, yang secara khusus dirancang sebagai perguruan tinggi penyelenggara pendidikan jarak jauh. Kehadiran UT menandai pengakuan negara secara institusional terhadap PJJ sebagai bentuk pendidikan tinggi yang sah, terstruktur, dan berkelanjutan. Universitas Terbuka bukan hanya solusi teknis, melainkan manifestasi kebijakan negara untuk menjamin hak atas pendidikan tinggi bagi kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan tatap muka reguler. Komitmen negara terhadap PJJ kembali diperkuat pada tahun 2007 melalui kerja sama Direktorat Pendidikan Tinggi dengan SEAMOLEC dalam meluncurkan program percontohan pendidikan jarak jauh bagi guru dalam jabatan untuk memperoleh jenjang Sarjana. Program tersebut dikenal sebagai *Hylite* (*Hybrid Learning for Indonesian Teachers*), yang diselenggarakan oleh 23 Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) di seluruh Indonesia dan sepenuhnya memanfaatkan teknologi informasi (Pannen, 2007). Program ini menunjukkan bahwa PJJ secara sadar diposisikan sebagai instrumen peningkatan kualitas sumber daya manusia sekaligus perluasan akses pendidikan tinggi secara nasional. Seluruh perjalanan historis tersebut menunjukkan bahwa Pendidikan Jarak Jauh di Indonesia bukanlah kebijakan yang bersifat *ad hoc*, melainkan bagian dari strategi nasional yang berkembang secara bertahap dan berkesinambungan. PJJ hadir sebagai respons negara terhadap kebutuhan nyata masyarakat, sekaligus sebagai instrumen kebijakan untuk mewujudkan prinsip keadilan sosial dalam pendidikan tinggi.

11. Bahwa pengakuan negara terhadap Pendidikan Jarak Jauh sebagai instrumen pemenuhan hak atas pendidikan tidak hanya tercermin dalam sejarah kebijakan nasional, tetapi juga sejalan dengan praktik global dalam sistem pendidikan tinggi modern. Data internasional menunjukkan bahwa Pendidikan Jarak Jauh dan universitas terbuka justru menjadi tulang punggung perluasan akses pendidikan tinggi di berbagai negara.

Pada tahun 2024, *World Population Review* mencatat sepuluh universitas dengan jumlah mahasiswa aktif terbesar di dunia, yang sebagian besar merupakan penyelenggara pendidikan jarak jauh dan terbuka. Di peringkat teratas terdapat *Indira Gandhi National Open University* (IGNOU) di India dengan lebih dari 7,14 juta mahasiswa aktif, menjadikannya universitas terbesar di dunia berdasarkan jumlah pendaftaran. Model pendidikan yang dikembangkan IGNOU sepenuhnya bertumpu pada sistem pendidikan jarak jauh dan pembelajaran daring untuk menjangkau populasi yang sangat luas, termasuk kelompok masyarakat yang secara sosial, geografis, dan ekonomi tidak terjangkau pendidikan tatap muka konvensional.

Tabel Universitas dengan Jumlah Mahasiswa Terbanyak 2024



Sumber: https://data.goodstats.id/statistic/universitas-dengan-mahasiswa-terbanyak-2024-ut-masuk-daftar-RxPet#goog_rewarded

Selanjutnya, National University Bangladesh menempati posisi kedua dengan lebih dari 2 juta mahasiswa aktif, diikuti oleh California *Community Colleges System* di Amerika Serikat dengan lebih dari 2,13 juta mahasiswa, serta *Anadolu University* di Turki yang memiliki hampir 2 juta mahasiswa, sebagian besar di antaranya mengikuti program pendidikan jarak jauh. Pada posisi berikutnya, Allama Iqbal *Open University* di Pakistan menyelenggarakan pendidikan jarak jauh bagi lebih dari 1,1 juta mahasiswa sejak berdiri pada tahun 1974. Dalam konteks Indonesia,

Universitas Terbuka tercatat berada pada peringkat keenam dunia dengan lebih dari 1 juta mahasiswa aktif, yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, termasuk daerah-daerah terpencil dan tertinggal. Bahwa fakta empiris tersebut menunjukkan bahwa Pendidikan Jarak Jauh bukanlah model pendidikan yang bersifat marginal atau eksperimental, melainkan merupakan pola utama (*mainstream*) dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi global untuk menjamin pemerataan akses pendidikan. Skala penyelenggaraan PJJ yang sangat besar tersebut justru menegaskan bahwa mutu lulusan dan sistem penilaian menjadi isu normatif yang semakin krusial. Semakin luas dan masif jangkauan Pendidikan Jarak Jauh, semakin besar pula tanggung jawab negara untuk memastikan adanya jaminan mutu lulusan yang jelas, adil, dan berkepastian hukum pada tingkat undang-undang.

12. Bahwa dengan menempatkan PJJ sebagai bagian integral dari sistem pendidikan tinggi nasional, negara pada hakikatnya telah memperluas ruang lingkup pemenuhan hak konstitusional atas pendidikan. Namun demikian, perluasan akses tersebut secara konstitusional membawa konsekuensi normatif yang tidak ringan. Semakin besar peran Pendidikan Jarak Jauh dalam menjangkau warga negara, semakin besar pula kewajiban negara untuk memastikan bahwa penyelenggaraan PJJ dilandasi oleh jaminan mutu yang jelas, terukur, dan terlindungi secara normatif. Dalam perspektif konstitusional, pemenuhan hak atas pendidikan tidak dapat direduksi menjadi sekadar pembukaan akses masuk ke perguruan tinggi. Hak tersebut juga mencakup jaminan bahwa pendidikan yang ditempuh memiliki kualitas, kebermaknaan, dan nilai yang dapat dipertanggungjawabkan bagi pengembangan diri warga negara. Oleh karena itu, perluasan akses melalui Pendidikan Jarak Jauh harus dipahami sebagai satu kesatuan dengan kewajiban negara untuk menjamin mutu pendidikan secara substantif, sehingga PJJ benar-benar berfungsi sebagai instrumen pemenuhan hak konstitusional, bukan sekadar mekanisme administratif peningkatan angka partisipasi. Dalam konteks inilah, kedudukan Pendidikan Jarak Jauh sebagai kebutuhan konstitusional nasional tidak dapat dilepaskan dari persoalan bagaimana negara merumuskan dan menjamin standar normatif

penyelenggaraannya, khususnya terkait dengan jaminan mutu lulusan dan sistem penilaian. Persoalan tersebut menjadi relevan untuk dikaji lebih lanjut dalam sub-bab berikutnya, mengingat karakter khusus PJJ menuntut perlindungan normatif yang tidak boleh lebih lemah dibandingkan dengan pendidikan tinggi tatap muka reguler.

13. Bahwa pengembangan Pendidikan Jarak Jauh sebagai instrumen pemenuhan hak atas pendidikan tinggi tidak hanya merupakan kebutuhan nasional Indonesia, melainkan juga merupakan praktik yang diakui dan dijalankan secara luas dalam sistem pendidikan tinggi global. Salah satu contoh paling mapan adalah *The Open University* di Inggris, yang sejak awal pendiriannya secara konsisten menempatkan pendidikan jarak jauh sebagai sarana utama untuk membuka akses pendidikan universitas berkualitas dunia bagi seluruh lapisan masyarakat.
14. *The Open University* secara eksplisit menyatakan keyakinannya bahwa pendidikan universitas kelas dunia harus terbuka untuk siapa saja, di mana saja. Prinsip tersebut menegaskan bahwa akses terhadap pendidikan tinggi tidak boleh dibatasi oleh lokasi geografis, kondisi sosial, maupun keadaan personal individu. Dalam kerangka tersebut, Pendidikan Jarak Jauh diposisikan bukan sebagai alternatif sekunder dari pendidikan tatap muka, melainkan sebagai mekanisme utama untuk memastikan inklusivitas dan keadilan akses pendidikan tinggi secara global.
15. Sejak tahun 1969, *The Open University* telah menyelenggarakan pendidikan lintas zona waktu dan lintas negara, melayani mahasiswa di Inggris dan lebih dari 180 negara di dunia. Praktik tersebut menunjukkan bahwa Pendidikan Jarak Jauh mampu beroperasi secara berkelanjutan dalam skala internasional, tanpa mengorbankan kualitas akademik, dukungan pembelajaran, maupun standar pengajaran universitas. Model ini memperlihatkan bahwa fleksibilitas penyelenggaraan pendidikan tinggi melalui PJJ justru menjadi prasyarat penting bagi pemenuhan hak atas pendidikan dalam masyarakat modern yang semakin beragam dan dinamis.
(Sumber: <https://www.open.ac.uk/courses/international-students/>)
16. Bahwa pengalaman *The Open University* memperkuat pandangan bahwa Pendidikan Jarak Jauh merupakan instrumen struktural untuk menjamin

hak atas pendidikan tinggi bagi warga negara yang tidak dapat mengikuti pola pendidikan universitas tradisional. Mahasiswa pekerja, warga negara yang telah berkeluarga, maupun individu yang tinggal di wilayah yang jauh dari pusat pendidikan tinggi tetap dapat memperoleh akses terhadap pendidikan universitas yang bermutu melalui sistem PJJ yang dirancang secara serius dan berkelanjutan. Dalam konteks Indonesia sebagai negara kepulauan dengan tantangan geografis dan sosial yang kompleks, “Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia memiliki posisi geografis yang sangat strategis, namun sekaligus menghadapi tantangan tata kelola yang kompleks akibat keberagaman kondisi geografis, sosial, dan ekonomi antar wilayah. Meskipun desentralisasi simetris telah diimplementasikan sejak awal 2000-an untuk mendekatkan pelayanan dan memperkuat pembangunan daerah, pendekatan ini belum sepenuhnya menjawab kebutuhan khas wilayah kepulauan. Ketimpangan pembangunan antara pulau utama dan pulau kecil serta keterbatasan akses terhadap layanan publik dasar menunjukkan perlunya pendekatan perencanaan dan kebijakan yang lebih diferensial untuk menjamin pemerataan akses layanan, termasuk pendidikan tinggi.” (Disesuaikan dari *Policy Brief: Desentralisasi Asimetris untuk Provinsi Kepulauan – Kementerian Keuangan RI*).

17. Bahwa Praktik internasional tersebut menunjukkan bahwa pengembangan Pendidikan Jarak Jauh bukanlah kebijakan eksperimental, melainkan bagian dari rasionalitas kebijakan pendidikan modern yang berorientasi pada pemenuhan hak atas pendidikan secara inklusif. Dengan kata lain, PJJ merupakan instrumen yang secara objektif relevan untuk menjawab keterbatasan akses pendidikan tinggi di berbagai wilayah, sekaligus menjaga agar perluasan akses tidak berujung pada penurunan kualitas pendidikan.
18. Bahwa dengan menjadikan Pendidikan Jarak Jauh sebagai bagian integral dari strategi nasional pendidikan tinggi, negara Indonesia sejatinya berada dalam arus kebijakan global yang mengakui bahwa hak atas pendidikan tinggi hanya dapat terpenuhi secara utuh apabila sistem pendidikan mampu beradaptasi dengan realitas sosial masyarakatnya. Oleh karena itu, keberadaan PJJ sebagai instrumen pemerataan akses

pendidikan tinggi memperoleh justifikasi normatif yang kuat, baik dari pengalaman nasional maupun praktik internasional. Namun demikian, perluasan akses pendidikan tinggi melalui Pendidikan Jarak Jauh, sebagaimana ditunjukkan oleh pengalaman internasional tersebut, selalu berjalan seiring dengan penekanan pada jaminan mutu pendidikan sebagai elemen yang tidak terpisahkan. Hal ini menegaskan bahwa semakin sentral peran PJJ dalam pemenuhan hak atas pendidikan tinggi, semakin besar pula kewajiban negara untuk memastikan bahwa PJJ diselenggarakan dengan standar mutu yang terlindungi secara normatif, sehingga hak atas pendidikan tidak hanya terbuka secara akses, tetapi juga bermakna secara substantif.

C. Sistem Penjaminan Mutu Lulusan sebagai Bagian yang Tidak Terpisahkan dari Pemenuhan Hak Konstitusional atas Pendidikan

19. Bahwa berdasarkan data statistik terkini mengenai persentase penduduk miskin menurut pulau di Indonesia per Maret 2025, tingkat kemiskinan nasional masih berada pada angka 8,47%, dengan disparitas yang signifikan antarwilayah. Bahkan pada wilayah tertentu seperti Maluku–Papua, persentase penduduk miskin mencapai 18,90%, dengan tingkat kemiskinan perdesaan yang sangat tinggi, yakni 25,94%. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemiskinan di Indonesia masih bersifat struktural dan tidak merata, serta memerlukan intervensi kebijakan yang bersifat fundamental dan berjangka panjang. Bahwa pendidikan, khususnya pendidikan tinggi, secara konstitusional dan sosiologis diposisikan sebagai instrumen utama mobilitas sosial dan sarana strategis negara untuk memutus mata rantai kemiskinan. Namun demikian, efektivitas pendidikan tinggi sebagai instrumen pengentasan kemiskinan tidak semata-mata ditentukan oleh perluasan akses, melainkan sangat bergantung pada mutu lulusan yang dihasilkan oleh sistem pendidikan tinggi itu sendiri. Bahwa fakta masih tingginya angka kemiskinan dan kerentanan ekonomi, termasuk di wilayah-wilayah dengan keterbatasan akses pendidikan tatap muka, menunjukkan bahwa tantangan pendidikan tinggi di Indonesia bukan hanya persoalan keterjangkauan, tetapi juga persoalan kualitas hasil pendidikan. Pendidikan tinggi yang hanya berorientasi pada peningkatan partisipasi tanpa disertai jaminan mutu

lulusan berpotensi melahirkan lulusan yang secara formal bergelar, namun secara substantif tidak memiliki kompetensi yang memadai untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Sumber: Sumber: BPS (Badan Pusat Statistik)

20. Bahwa pendidikan, khususnya pendidikan tinggi, secara konstitusional diposisikan sebagai instrumen utama untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia sekaligus sebagai sarana mobilitas sosial guna keluar dari kemiskinan. Oleh karena itu, hak atas pendidikan sebagaimana dijamin dalam Pasal 31 UUD 1945 tidak dapat dimaknai

Persentase Penduduk Miskin Menurut Pulau di Indonesia

(per Maret 2025)

Provinsi	Perkotaan	Pedesaan	Total
Sumatra	6,88	9,38	8,22
Jawa	6,95	10,43	7,99
Bali-Nusa Tenggara	7,39	16,38	11,93
Kalimantan	4,30	6,03	5,15
Sulawesi	5,46	11,67	8,96
Maluku-Papua	6,16	25,94	18,90
Indonesia	6,73	11,03	8,47

GoodStats

semata-mata sebagai hak untuk mengakses pendidikan, melainkan juga sebagai hak untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan berdaya guna bagi peningkatan kesejahteraan hidup. Bahwa realitas sosial menunjukkan bahwa peningkatan akses pendidikan tinggi belum secara otomatis berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini tercermin dari meningkatnya jumlah pengangguran di kalangan lulusan pendidikan tinggi, sebagaimana dicatat oleh Badan Pusat Statistik dalam laporan Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia tahun 2025. Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah pengangguran lulusan Diploma IV, Sarjana (S1), Magister (S2), hingga Doktor (S3) cenderung meningkat dalam beberapa tahun terakhir.



21. Bahwa pada Februari 2022, jumlah pengangguran lulusan pendidikan tinggi tercatat sekitar 884.769 orang. Meskipun sempat menurun pada Agustus 2022 menjadi sekitar 673.485 orang, angka tersebut kembali meningkat secara konsisten: 753.732 orang pada Februari 2023, 787.973 orang pada Agustus 2023, 871.860 orang pada Februari 2024, dan kembali melonjak hingga mencapai 1.010.652 orang pada Februari 2025, yang merupakan angka tertinggi dalam kurun waktu empat tahun terakhir. Bahwa fenomena tersebut menjadi indikator kuat bahwa ijazah dan gelar akademik tidak lagi secara otomatis menjamin kesiapan lulusan untuk memasuki dunia kerja dan meningkatkan taraf hidupnya. Dalam konteks ini, pendidikan tinggi yang tidak disertai sistem penjaminan mutu lulusan yang kuat berpotensi melahirkan lulusan yang secara formal memenuhi syarat akademik, tetapi secara substantif tidak memiliki keterampilan, relevansi kompetensi, dan daya saing yang memadai. Bahwa teori manajemen mutu pendidikan tinggi menjelaskan bahwa mutu lulusan merupakan hasil dari suatu sistem yang terencana, terstruktur, dan berkelanjutan, bukan hasil dari proses pembelajaran yang berjalan secara parsial atau administratif. Mutu lulusan hanya dapat dijamin apabila terdapat keterkaitan yang jelas antara tujuan pendidikan, capaian pembelajaran lulusan (*learning outcomes*), proses pembelajaran, dan sistem penilaian (*assessment system*).

22. Bahwa sistem penjaminan mutu lulusan dalam pendidikan tinggi pada hakikatnya merupakan mekanisme untuk memastikan bahwa lulusan

benar-benar mencapai kompetensi yang ditetapkan, sehingga pendidikan tinggi dapat berfungsi sebagai sarana peningkatan kualitas hidup, pengurangan pengangguran terdidik, dan pemutusan rantai kemiskinan struktural. Tanpa sistem penjaminan mutu lulusan yang efektif, pendidikan tinggi berisiko menjadi sekadar proses administratif yang menghasilkan gelar, tanpa menghasilkan nilai tambah bagi lulusan maupun masyarakat. Bahwa urgensi sistem penjaminan mutu lulusan semakin meningkat dalam konteks perubahan dunia kerja yang semakin kompleks dan dinamis. Tantangan dunia kerja saat ini tidak hanya menuntut penguasaan pengetahuan teoritis, tetapi juga keterampilan praktis, kemampuan adaptasi, dan relevansi kompetensi dengan kebutuhan industri dan masyarakat. Oleh karena itu, sistem pendidikan tinggi dituntut untuk tidak hanya meluluskan mahasiswa, tetapi menjamin mutu lulusan secara substantif. Bahwa berbagai kebijakan pemerintah di bidang pendidikan tinggi, termasuk program magang dan penguatan keterampilan mahasiswa, pada dasarnya merupakan pengakuan implisit atas adanya kesenjangan antara mutu lulusan dan kebutuhan dunia kerja. Namun demikian, kebijakan-kebijakan tersebut bersifat programatik dan tidak dapat menggantikan kewajiban normatif negara untuk menjamin mutu lulusan melalui sistem yang diatur secara jelas dan mengikat dalam undang-undang.

23. Bahwa secara teoretik, penjaminan mutu pendidikan (*quality assurance in education*) dipahami sebagai proses sistematis yang dirancang untuk menjaga, meningkatkan, dan menjamin kualitas pendidikan secara berkelanjutan, baik dari sisi kesetaraan, efektivitas, maupun efisiensi penyelenggaraan pendidikan. Penjaminan mutu tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pengawasan, tetapi juga sebagai instrumen perbaikan berkelanjutan terhadap proses dan hasil pendidikan. Bahwa menurut kerangka konseptual yang dikembangkan oleh *European Commission*, sistem penjaminan mutu pendidikan merupakan mekanisme yang mencakup tujuan, proses, struktur, dan para pemangku kepentingan pada setiap jenjang pendidikan, yang dirancang untuk memastikan bahwa proses pembelajaran menghasilkan hasil belajar terbaik bagi peserta didik. Sistem ini bekerja melalui kombinasi mekanisme internal dan

eksternal, yang saling melengkapi dalam menjamin mutu pendidikan secara menyeluruh (*European Commission, 2018*). Bahwa *European Commission* menegaskan bahwa model penjaminan mutu pendidikan antarnegara secara struktural dapat berbeda, baik pada tingkat nasional maupun regional. Namun demikian, perbedaan desain kelembagaan tersebut tidak mengubah prinsip dasarnya, yakni bahwa penjaminan mutu harus menjamin akuntabilitas hasil pendidikan sekaligus mendorong perbaikan mutu secara berkelanjutan (*quality enhancement*) (*European Commission, 2018*). Bahwa dalam sistem penjaminan mutu modern, tanggung jawab mutu tidak semata-mata diletakkan pada satu aktor, melainkan didistribusikan secara berjenjang antara negara, lembaga penjaminan mutu, dan satuan pendidikan. Negara bertanggung jawab menetapkan kerangka normatif dan standar minimum, sementara satuan pendidikan bertanggung jawab mengimplementasikan dan mengembangkan mutu dalam kerangka tersebut. Dengan demikian, penjaminan mutu tidak dapat dilepaskan dari tata kelola dan akuntabilitas publik (*European Commission, 2018*). Bahwa *European Commission* juga menekankan bahwa penjaminan mutu pendidikan tidak boleh berhenti pada pengawasan proses, tetapi harus diarahkan pada hasil dan capaian peserta didik. Dengan kata lain, mutu pendidikan diukur dari sejauh mana sistem pendidikan mampu menghasilkan lulusan yang memenuhi standar kompetensi dan relevan dengan kebutuhan sosial, ekonomi, dan dunia kerja. Oleh karena itu, sistem penilaian dan evaluasi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penjaminan mutu.

24. Bahwa dalam negara hukum, sistem penjaminan mutu lulusan tidak dapat diletakkan semata-mata sebagai kebijakan teknis atau program pemerintah yang bersifat temporer, melainkan harus ditegaskan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pemenuhan hak konstitusional atas pendidikan. Hak atas pendidikan yang bermutu hanya dapat diwujudkan apabila negara secara normatif menjamin bahwa setiap lulusan pendidikan tinggi memperoleh perlindungan atas mutu hasil pendidikannya. Bahwa apabila undang-undang hanya memuat frasa umum mengenai adanya sistem yang menjamin mutu lulusan tanpa menetapkan standar normatif minimum, maka jaminan mutu tersebut

menjadi tidak pasti, bergantung pada kebijakan institusional, dan berpotensi menghasilkan lulusan dengan mutu yang tidak setara. Kondisi demikian tidak hanya merugikan mahasiswa sebagai subjek hak, tetapi juga melemahkan fungsi pendidikan tinggi sebagai instrumen pengentasan kemiskinan dan pengurangan pengangguran terdidik. Bahwa oleh karena itu, persoalan meningkatnya pengangguran lulusan pendidikan tinggi dan masih tingginya angka kemiskinan tidak dapat dipisahkan dari persoalan ketiadaan sistem penjaminan mutu lulusan yang kuat dan mengikat secara normatif. Hal inilah yang menjadi dasar konstitusional bagi para Pemohon untuk mempersoalkan pengaturan sistem penjaminan mutu lulusan dalam undang-undang.

D. Perbandingan Kerangka Penjaminan Mutu Pendidikan Tinggi antara Australia dan Indonesia sebagai Dasar Penilaian Kecukupan Norma Penjaminan Mutu

25. Kerangka Penjaminan Mutu Pendidikan Tinggi dalam Sistem Australia (TEQSA Act 2011)

- a) Bahwa di Australia, penjaminan mutu pendidikan tinggi diatur secara tegas, sistemik, dan berlapis dalam *Tertiary Education Quality and Standards Agency Act 2011* (TEQSA Act), yaitu undang-undang yang secara khusus dibentuk untuk mengatur tata kelola mutu pendidikan tinggi pada tingkat nasional. Bahwa salah satu ketentuan kunci dalam TEQSA Act adalah *Section 58* (*Vide P-39*), yang mengatur mengenai pembentukan *Higher Education Standards Framework* (HESF). Secara akurat berdasarkan bunyi norma, *Section 58* TEQSA Act menyatakan:

“The Minister may, by legislative instrument, make the following standards that make up the Higher Education Standards Framework:

(a) the Threshold Standards; and

(b) other standards against which the quality of higher education can be assessed.”

Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, Menteri tidak hanya diberikan kewenangan untuk menetapkan standar pendidikan tinggi, melainkan kewenangan tersebut dikunci secara normatif

dalam bentuk instrumen legislatif, sehingga standar mutu pendidikan tinggi memiliki kedudukan hukum yang mengikat secara nasional. Bahwa yang menjadi penting secara normatif, *Section 58 TEQSA Act* tidak berhenti pada pemberian kewenangan, melainkan secara tegas menetapkan prasyarat substantif sebelum standar mutu ditetapkan. *Section 58* ayat (3) dan ayat (4) menegaskan bahwa Menteri dilarang menetapkan standar kecuali:

- b) Terdapat *draft of the standard developed by the Panel*, yaitu panel ahli independen;
- c) Menteri telah melakukan konsultasi wajib dengan para pemangku kepentingan utama, termasuk para Menteri Pendidikan Tinggi negara bagian dan teritori, Menteri Riset (jika berbeda), serta TEQSA sebagai badan penjaminan mutu independen; dan
- d) Menteri wajib mempertimbangkan rekomendasi profesional sebelum standar tersebut ditetapkan.

Bahwa konstruksi hukum tersebut menunjukkan bahwa dalam sistem Australia, penjaminan mutu ditempatkan sebagai norma dasar (*primary norm*) yang harus ditetapkan sebelum implementasi teknis penyelenggaraan pendidikan tinggi dilakukan. Dengan demikian, standar penilaian, capaian pembelajaran, dan mutu lulusan tidak diserahkan sepenuhnya kepada kebijakan masing-masing institusi, melainkan berada dalam kerangka standar nasional yang seragam, transparan, dan dapat ditegakkan secara hukum.

26. Kerangka Penjaminan Mutu Pendidikan Tinggi dalam Sistem Indonesia (UU No. 12 Tahun 2012 dan Permendiktisaintek No. 39 Tahun 2025) (vide 40)

Bahwa di Indonesia, penjaminan mutu pendidikan tinggi secara prinsipil diakui dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi menyatakan bahwa:

“Pendidikan jarak jauh diselenggarakan dengan sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi.”

Bahwa ketentuan tersebut secara substantif mengandung mandat konstitusional kepada negara untuk menjamin mutu lulusan, termasuk melalui sistem penilaian. Namun demikian, norma tersebut belum menetapkan standar normatif minimum mengenai bagaimana sistem penilaian harus dirancang, dikaitkan dengan proses pembelajaran, dan diawasi secara nasional. Bahwa penjabaran lebih lanjut mengenai penjaminan mutu pendidikan tinggi kemudian diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi Nomor 39 Tahun 2025 tentang Penjaminan Mutu Pendidikan Tinggi. Dalam peraturan tersebut, Pasal 65 menegaskan bahwa:

- a) Evaluasi pemenuhan dan relevansi Standar Nasional Pendidikan Tinggi (SN Dikti) dilakukan melalui Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan Tinggi (SPM Dikti);
- b) SPM Dikti mencakup bidang akademik dan nonakademik; dan
- c) Bidang akademik berkaitan dengan pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi.

Bahwa secara positif dan progresif, Pasal 65 Permendiktisaintek Nomor 39 Tahun 2025 menunjukkan adanya komitmen negara untuk membangun mekanisme penjaminan mutu melalui pendekatan evaluasi, relevansi standar, serta pembagian cakupan akademik dan nonakademik. Ketentuan ini mencerminkan perhatian serius pemerintah terhadap tata kelola mutu pendidikan tinggi secara administratif dan manajerial. Bahwa lebih lanjut, pengaturan dalam pasal-pasal berikutnya memperjelas bahwa SPM Dikti terdiri atas SPMI dan SPME, dilaksanakan melalui siklus penetapan pelaksanaan evaluasi pengendalian peningkatan standar, serta berlandaskan prinsip tata kelola yang baik. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia telah memiliki arsitektur penjaminan mutu yang relatif lengkap pada tataran mekanisme.

27. Bahwa meskipun sama-sama mengatur penjaminan mutu pendidikan tinggi, terdapat perbedaan prinsipil dalam posisi normatif pengaturan mutu antara TEQSA Act dan UU No. 12 Tahun 2012 beserta Permendiktisaintek Nomor 39 Tahun 2025. Bahwa pertama, dalam sistem Australia, kerangka standar mutu pendidikan tinggi ditetapkan langsung

berdasarkan mandat undang-undang. Section 58 TEQSA Act mengunci keberadaan *Threshold Standards* sebagai norma hukum primer yang harus ada sebelum penyelenggaraan dan penilaian pendidikan tinggi dilakukan. Sebaliknya, dalam sistem Indonesia, standar normatif mengenai sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan belum dirumuskan secara tegas pada tingkat undang-undang, melainkan baru dioperasikan melalui peraturan menteri. Bahwa kedua, TEQSA Act menempatkan standar mutu sebagai tolok ukur hukum terhadap kualitas pendidikan tinggi, yang kemudian diawasi oleh badan independen. Sementara itu, Permendiktisaintek Nomor 39 Tahun 2025 lebih menekankan pada mekanisme evaluasi dan pengelolaan mutu, yaitu bagaimana standar yang telah ada dievaluasi dan dijalankan melalui SPM Dikti, bukan pada penetapan norma minimum sistem penilaian itu sendiri. Bahwa ketiga, dalam kerangka Australia, perlindungan mutu lulusan terjadi secara preventif dan struktural melalui *Threshold Standards* yang menjadi syarat legal penyelenggaraan pendidikan tinggi. Dalam konteks Indonesia, perlindungan mutu lulusan masih sangat bergantung pada efektivitas implementasi SPM Dikti oleh masing-masing perguruan tinggi, yang tingkat konsistensi dan kualitasnya dapat berbeda-beda.

28. Bahwa perbandingan ini menunjukkan bahwa Indonesia sesungguhnya telah memiliki instrumen administratif dan manajerial yang progresif dalam penjaminan mutu pendidikan tinggi. Namun demikian, kekuatan normatif instrumen tersebut masih bergantung pada kejelasan norma di tingkat undang-undang. Bahwa frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan” dalam Pasal 31 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2012 belum dikunci dengan standar normatif minimum yang mengharuskan keterkaitan yang utuh antara proses pembelajaran berkelanjutan, mekanisme penilaian, dan hasil akhir lulusan. Bahwa pengalaman Australia melalui TEQSA Act memperlihatkan bahwa penjaminan mutu akan lebih efektif dan memberikan kepastian hukum yang lebih kuat apabila standar mutu dasar ditetapkan terlebih dahulu di tingkat undang-undang, sebelum dijabarkan lebih lanjut melalui regulasi teknis.

E. Fakta Sistemik Penjaminan Mutu Menunjukkan Kekosongan Norma dalam Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi

29. Bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi secara tegas mengatur Pendidikan Jarak Jauh (PJJ) dalam Pasal 31 ayat (1) sampai dengan ayat (4) sebagai satu kesatuan norma yang tidak terpisahkan, yakni: (vide P-1)

Pasal 31 ayat (1) menyatakan bahwa: "Pendidikan jarak jauh merupakan proses belajar mengajar yang dilakukan secara jarak jauh melalui penggunaan berbagai media komunikasi."

Pasal 31 ayat (2) menyatakan bahwa Pendidikan Jarak Jauh bertujuan untuk:

- a. memberikan layanan Pendidikan Tinggi kepada kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti Pendidikan secara tatap muka atau reguler; dan
- b. memperluas akses serta mempermudah layanan Pendidikan Tinggi dalam Pendidikan dan pembelajaran."

Pasal 31 ayat (3) menyatakan bahwa "Pendidikan jarak jauh diselenggarakan dalam berbagai bentuk, modus, dan cakupan yang didukung oleh sarana dan layanan belajar serta sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi."

Pasal 31 ayat (4) menyatakan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pendidikan jarak jauh sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Menteri."

30. Bahwa dari konstruksi norma tersebut, pembentuk undang-undang secara sadar menempatkan sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sebagai elemen esensial dalam penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh, sekaligus memberikan ruang pengaturan teknis melalui Peraturan Menteri. Dengan demikian, Pasal 31 ayat (3) secara sistemik dimaksudkan sebagai norma jaminan (*guarantee norm*) yang seharusnya memberikan perlindungan substantif terhadap mutu lulusan Pendidikan Jarak Jauh. Bahwa pengaturan lebih lanjut sebagaimana dimaksud Pasal 31 ayat (4) UU Pendidikan Tinggi kemudian dijabarkan melalui peraturan pelaksana, antara lain:

- a) Permendikbud Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh (vide P-43)

Pasal 17 ayat (1): “Perguruan tinggi penyelenggara Pendidikan Jarak Jauh wajib mengembangkan sistem penjaminan mutu internal Pendidikan Jarak Jauh.”

Pasal 17 ayat (2): “Program studi Pendidikan Jarak Jauh wajib diakreditasi sesuai dengan karakteristik Pendidikan Jarak Jauh.”

Pasal 17 ayat (3): “Perguruan tinggi wajib melaporkan penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh sesuai dengan sistem pelaporan yang berlaku.”

- b) Permendikbud Nomor 7 Tahun 2020 (vide P-42)

Pasal 55 ayat (1): “Perguruan tinggi penyelenggara Pendidikan Jarak Jauh melaksanakan penjaminan mutu internal Pendidikan Jarak Jauh.”

Pasal 55 ayat (2): “Program Studi Pendidikan Jarak Jauh diakreditasi secara periodik sesuai dengan karakteristik Pendidikan Jarak Jauh.”

Pasal 55 ayat (3): “Perguruan tinggi melaporkan penyelenggaraan Program Studi Pendidikan Jarak Jauh sesuai dengan sistem pelaporan yang berlaku.”

Pasal 55 ayat (4): “Pemantauan, evaluasi, dan pembinaan Program Studi Pendidikan Jarak Jauh dilakukan secara berkala.”

31. Bahwa kedua Peraturan Menteri tersebut secara positif menunjukkan komitmen negara dalam membangun mekanisme penjaminan mutu Pendidikan Jarak Jauh melalui sistem kelembagaan, akreditasi, pelaporan, serta evaluasi berkelanjutan. Namun demikian, pengaturan tersebut lebih menitikberatkan pada aspek prosedural dan administratif institusi, sebagai konsekuensi dari delegasi pengaturan teknis oleh undang-undang.

32. Bahwa apabila keseluruhan pengaturan mengenai Pendidikan Jarak Jauh tersebut dibaca secara sistemik, tampak adanya rantai normatif berjenjang sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi menetapkan prinsip, tujuan, dan kerangka dasar Pendidikan Jarak Jauh, serta mensyaratkan adanya “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan” sebagai elemen esensial penyelenggaraan PJJ;
2. Peraturan Menteri menjabarkan kewajiban penjaminan mutu tersebut ke dalam mekanisme operasional, antara lain melalui sistem penjaminan mutu internal, akreditasi, pelaporan, serta pemantauan dan evaluasi.

Bahwa konstruksi berjenjang tersebut pada prinsipnya mencerminkan desain pengaturan yang rasional dan sistematis, di mana norma pada tingkat undang-undang memberikan arah, sedangkan peraturan pelaksana mengoperasionalkan pelaksanaannya. Namun demikian, dalam konteks Pendidikan Jarak Jauh, konstruksi tersebut juga memperlihatkan bahwa substansi jaminan normatif minimum mengenai bagaimana sistem penilaian harus menjamin mutu lulusan belum dirumuskan secara eksplisit pada tingkat undang-undang. Bahwa frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan” dalam Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi belum disertai dengan ukuran normatif minimum mengenai keterkaitan yang wajib dijamin antara proses pembelajaran yang dijalani mahasiswa dan hasil penilaian akademik. Akibatnya, jaminan mutu lulusan Pendidikan Jarak Jauh belum sepenuhnya berdiri sebagai perlindungan hukum yang bersumber langsung dari undang-undang, melainkan bergantung pada pengaturan teknis di bawahnya. Bahwa dalam perspektif negara hukum, norma undang-undang seharusnya memuat jaminan normatif minimum atas hak warga negara, sedangkan peraturan pelaksana berfungsi untuk mengoperasionalkan jaminan tersebut. Perbandingan ini tidak dimaksudkan untuk menilai efektivitas kebijakan pendidikan tinggi di negara lain, melainkan semata-mata digunakan sebagai cermin normatif untuk menilai kecukupan

pengaturan jaminan mutu pada tingkat undang-undang dalam Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi.

Tabel: Variasi Pengaturan Sistem Penilaian dalam Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh (vide P-29 s.d P-37)

Aspek	Universitas Terbuka (UT)	Universitas Siber Asia (UNSIA)	BINUS Online Learning	UIN Siber Syekh Nurjati Cirebon
Masa Kuliah	1 semester (8minggu)	1 semester (± 16 minggu)	1 semester (± 11 minggu)	1 semester (± 14 minggu)
UTS	Tidak Ada	Minggu ke 7	Menjadi komponen nilai ($\pm 20\%$)	Wajib, dilaksanakan di minggu ke 7
UAS	Komponen utama penentu nilai akhir 70%	Komponen utama nilai akhir 30%	Komponen utama nilai akhir (30%)	Komponen utama nilai akhir
Remedial/Perbaikan Nilai	Tidak Ada	Ada	Ada	Tersedia sesuai ketentuan fakultas/prodi
Sistem Penilaian	Mengutamakan hasil UAS 70%	Menyeimbangkan proses pembelajaran dan hasil ujian	Akumulatif dari kehadiran, tugas, UTS, dan UAS	Komprehensif, mencakup kehadiran, tugas, tutorial, UTS, dan UAS

33. Bahwa fakta sistemik mengenai penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh sebagaimana tergambar dalam tabel perbandingan masa kuliah dan sistem penilaian PJJ di atas secara objektif menunjukkan adanya variasi yang sangat signifikan antarperguruan tinggi, baik dalam durasi semester, keberadaan dan fungsi Ujian Tengah Semester, bobot Ujian Akhir Semester terhadap nilai akhir, ketersediaan mekanisme remedial atau perbaikan nilai, maupun pendekatan sistem penilaian yang digunakan, mulai dari yang menitikberatkan hasil evaluasi akhir sebagai komponen

dominan hingga yang menerapkan penilaian akumulatif dan komprehensif berbasis proses pembelajaran. Variasi tersebut tidak dimaksudkan untuk menilai, membandingkan, atau mempersoalkan kebijakan akademik masing-masing perguruan tinggi, melainkan digunakan secara normatif untuk menunjukkan bahwa frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan” dalam Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi belum berfungsi sebagai pagar hukum normatif yang menetapkan standar minimum yang mengikat mengenai bagaimana mutu lulusan harus dijamin melalui sistem penilaian. Fakta bahwa terdapat perguruan tinggi yang menyelenggarakan PJJ tanpa Ujian Tengah Semester, terdapat yang menempatkan Ujian Akhir Semester sebagai penentu utama nilai akhir dengan bobot yang sangat dominan, sementara perguruan tinggi lain menyeimbangkan penilaian antara proses pembelajaran dan hasil ujian serta menyediakan mekanisme remedial, menunjukkan bahwa hubungan antara proses pembelajaran dan hasil penilaian belum dilindungi oleh ukuran normatif yang sama pada tingkat undang-undang. Dalam konstruksi negara hukum, kondisi demikian mengindikasikan bahwa jaminan mutu lulusan belum berdiri sebagai hak hukum yang bersumber langsung dari undang-undang, melainkan bergantung pada desain penilaian institusional masing-masing perguruan tinggi sebagai konsekuensi dari ketiadaan standar normatif minimum dalam Pasal 31 ayat (3). Dengan demikian, meskipun pengaturan berjenjang antara undang-undang dan peraturan pelaksana secara formal telah terbentuk, data perbandingan ini memperlihatkan bahwa substansi jaminan normatif mengenai keterkaitan yang proporsional antara proses pembelajaran berkelanjutan dan hasil penilaian akhir belum dikunci pada tingkat undang-undang, sehingga perlindungan mutu lulusan Pendidikan Jarak Jauh belum memiliki kepastian hukum yang setara dan dapat diprediksi bagi seluruh mahasiswa sebagai subjek hak pendidikan.

F. Koherensi Normatif Pasal 31 Ayat (1) sampai Ayat (4) UU No. 12 Tahun 2012 dan Ketidackucupan Jaminan Mutu dalam Sistem Penilaian Pendidikan Jarak Jauh

34. Bahwa Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi secara tegas mendefinisikan Pendidikan Jarak Jauh

sebagai “proses belajar mengajar yang dilakukan secara jarak jauh melalui penggunaan berbagai media komunikasi.” Rumusan ini menegaskan bahwa Pendidikan Jarak Jauh bukan sekadar variasi teknis dari pendidikan tatap muka, melainkan suatu proses pedagogis yang berdiri sendiri, dengan karakteristik utama berupa keterpisahan fisik antara dosen dan mahasiswa serta ketergantungan tinggi pada sistem pembelajaran dan sistem penilaian sebagai alat penghubung akademik. Bahwa konsekuensi normatif dari rumusan Pasal 31 ayat (1) tersebut adalah bahwa seluruh unsur pendidikan termasuk penilaian harus dirancang secara sistemik untuk menggantikan fungsi kehadiran fisik dosen. Dalam konteks ini, sistem penilaian bukan hanya alat evaluasi hasil, melainkan instrumen utama perlindungan proses belajar mahasiswa, terutama karena mahasiswa PJJ tidak berada dalam pengawasan langsung dosen sebagaimana pendidikan tatap muka. Bahwa Pasal 31 ayat (2) UU Pendidikan Tinggi kemudian menetapkan tujuan Pendidikan Jarak Jauh, yakni: a) memberikan layanan pendidikan tinggi kepada kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler; dan b) memperluas akses serta mempermudah layanan pendidikan tinggi dalam pendidikan dan pembelajaran. Bahwa tujuan tersebut menunjukkan bahwa PJJ secara eksplisit dirancang untuk melayani kelompok rentan secara struktural, seperti mahasiswa pekerja, masyarakat di wilayah terpencil, dan warga negara dengan keterbatasan waktu dan mobilitas. Oleh karena itu, secara konstitusional, PJJ bukanlah pendidikan dengan standar perlindungan yang lebih rendah, melainkan justru menuntut perlindungan normatif yang lebih kuat, karena kelompok sasaran PJJ berada dalam posisi yang secara sosial dan struktural lebih rentan. Bahwa Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi menyatakan bahwa Pendidikan Jarak Jauh diselenggarakan dengan dukungan sarana dan layanan belajar serta “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi.” Frasa inilah yang menjadi titik sentral persoalan konstitusional dalam permohonan a quo. Bahwa secara redaksional, ayat (3) menggunakan frasa afirmatif “menjamin mutu lulusan”, namun tidak memberikan definisi normatif mengenai:

- apa yang dimaksud dengan mutu lulusan dalam konteks PJJ;
- bagaimana sistem penilaian harus dirancang untuk menjamin mutu tersebut;
- hubungan apa yang wajib ada antara proses belajar berkelanjutan dan hasil penilaian akhir.

Bahwa ketiadaan norma minimum ini menyebabkan jaminan mutu lulusan dalam ayat (3) tidak berdiri sebagai hak yang dapat diklaim oleh mahasiswa, melainkan bergantung sepenuhnya pada kebijakan turunan, bahkan kebijakan internal perguruan tinggi. Dengan demikian, frasa “menjamin mutu lulusan” kehilangan makna normatifnya dan berubah menjadi deklarasi formal tanpa daya lindung konstitusional. Bahwa kondisi tersebut semakin problematik ketika dikaitkan dengan Pasal 31 ayat (4) UU Pendidikan Tinggi yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan PJJ diatur dalam Peraturan Menteri. Ayat (4) ini menunjukkan bahwa undang-undang secara sadar menyerahkan pengaturan teknis kepada regulasi turunan. Namun, penyerahan tersebut tidak boleh menghilangkan kewajiban undang-undang untuk menetapkan standar normatif minimum sebagai kerangka perlindungan hak. Bahwa secara teori hukum, delegasi pengaturan hanya sah apabila norma induk telah menetapkan batas, prinsip, dan standar dasar. Tanpa itu, delegasi berubah menjadi pengosongan norma (*normative abdication*). Dalam perkara *a quo*, Pasal 31 ayat (3) dan ayat (4) justru menunjukkan bahwa negara melepaskan tanggung jawab normatifnya untuk menetapkan jaminan minimum mutu lulusan pada tingkat undang-undang.

35. Bahwa ketidakcukupan jaminan normatif dalam Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi menjadi semakin nyata apabila dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Bahwa Pasal 51 ayat (1) huruf f UU Guru dan Dosen secara tegas menyatakan bahwa dosen memiliki “kebebasan dalam memberikan penilaian dan menentukan kelulusan peserta didik.” (vide P-41). Norma ini memberikan hak subjektif yang jelas dan eksplisit kepada dosen dalam melakukan penilaian akademik. Bahwa kebebasan dosen tersebut kemudian dilindungi lebih lanjut melalui pengaturan hak atas kesejahteraan,

pengembangan kompetensi, kebebasan akademik, serta perlindungan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a sampai huruf g UU Guru dan Dosen. Bahwa jika dibandingkan, UU Guru dan Dosen memberikan jaminan normatif yang sangat rinci dan tegas mengenai posisi, hak, dan kewenangan dosen dalam sistem penilaian. Sebaliknya, UU Pendidikan Tinggi tidak memberikan jaminan normatif yang setara kepada mahasiswa sebagai subjek yang dinilai. Bahwa ketimpangan ini menciptakan ketidakseimbangan struktural dalam sistem pendidikan tinggi, di mana kebebasan menilai dosen dilindungi secara undang-undang, tetapi hak mahasiswa untuk memperoleh penilaian yang adil, proporsional, dan berbasis proses tidak dijamin secara eksplisit dalam undang-undang.

36. Bahwa secara teoritis, menurut Michael G. Moore (*Transactional Distance Theory*), dalam pendidikan jarak jauh, sistem penilaian berfungsi sebagai jembatan antara struktur dan dialog. Ketika penilaian hanya berorientasi pada hasil akhir dan tidak mengintegrasikan proses belajar, maka jarak pedagogis meningkat dan fungsi pendidikan menjadi distortif. Bahwa Borje Holmberg melalui konsep *guided didactic conversation* menegaskan bahwa PJJ harus menjamin bahwa proses belajar mahasiswa diakui dan dibimbing secara sistemik. Penilaian yang mengabaikan proses berkelanjutan bertentangan dengan hakikat PJJ itu sendiri. Bahwa Biggs & Tang (*Constructive Alignment*) menyatakan bahwa mutu lulusan hanya dapat dijamin apabila terdapat keselarasan antara *learning outcomes*, proses pembelajaran, dan sistem penilaian. Tanpa kewajiban normatif untuk menyelaraskan ketiganya, klaim “menjamin mutu lulusan” menjadi tidak berdasar secara pedagogis.
37. Bahwa dengan demikian, apabila Pasal 31 ayat (1) sampai ayat (4) UU Pendidikan Tinggi dibaca secara sistematis dan dibandingkan dengan UU Guru dan Dosen, tampak jelas bahwa negara lebih tegas melindungi kewenangan penilai (dosen) daripada melindungi hak yang dinilai (mahasiswa). Bahwa kondisi tersebut menunjukkan adanya kekosongan norma pada tingkat undang-undang mengenai jaminan mutu lulusan sebagai hak mahasiswa, khususnya mahasiswa Pendidikan Jarak Jauh,

yang secara struktural sangat bergantung pada sistem penilaian sebagai satu-satunya mekanisme pengakuan akademik.

G. Pertentangan Pasal 31 Ayat (3) UU Pendidikan Tinggi dengan Pasal 31 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1), dan Pasal 28C Ayat (1) UUD NRI 1945

38. Bahwa Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945 menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Dalam perkembangan hukum konstitusi modern, hak atas pendidikan tidak lagi dipahami secara sempit sebagai hak administratif untuk terdaftar atau memperoleh akses formal terhadap institusi pendidikan, melainkan telah berkembang menjadi hak substantif atas pendidikan yang bermutu, bermakna, dan relevan. Pemaknaan ini menempatkan negara bukan sekadar sebagai penyedia layanan pendidikan, tetapi sebagai penanggung jawab utama atas kualitas sistem pendidikan, termasuk desain, proses, dan hasil pembelajaran yang diterima oleh peserta didik.

39. Bahwa pendidikan dalam hukum internasional hak asasi manusia telah diposisikan bukan semata sebagai layanan publik, melainkan sebagai hak fundamental yang melekat pada setiap manusia sepanjang hidupnya. “...UNESCO believes that education is a human right for all throughout life and that access must be matched by quality. The Organization is the only United Nations agency with a mandate to cover all aspects of education...”

Sumber:

<https://www.unesco.org/en/node/559#:~:text=matched%20by%20quality,UNESCO%20believes%20that%20education%20is%20a%20human%20right%20for%20all,through%20Sustainable%20Development%20Goal%204>. UNESCO secara konsisten menegaskan bahwa *education is a human right for all throughout life* dan bahwa akses terhadap pendidikan harus selalu diimbangi dengan kualitas (*access must be matched by quality*). Prinsip ini ditegaskan UNESCO sebagai bagian dari mandat global pemenuhan hak atas pendidikan melalui *Sustainable Development Goal 4*, yang menempatkan kualitas pendidikan sebagai elemen esensial dari keadilan pendidikan itu sendiri. Bahwa prinsip UNESCO tersebut menegaskan satu kaidah normatif universal, yakni bahwa pendidikan tidak pernah dianggap terpenuhi hanya dengan membuka akses, melainkan harus disertai dengan jaminan mutu yang nyata, terukur, dan

dapat dirasakan oleh subjek hak. Dengan demikian, pendidikan yang dapat diakses tetapi tidak dilindungi kualitasnya justru melahirkan bentuk baru dari ketidakadilan pendidikan.

40. Pemahaman tersebut sejalan dengan standar hukum hak asasi manusia internasional sebagaimana ditegaskan oleh Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam *General Comment No. 13: The Right to Education* (1999) yang diadopsi pada Sesi ke-21 dengan dokumen resmi E/C.12/1999/10. Dalam dokumen tersebut ditegaskan bahwa *“Education is both a human right in itself and an indispensable means of realizing other human rights. As an empowerment right, education is the primary vehicle by which economically and socially marginalized adults and children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities... Increasingly, education is recognized as one of the best financial investments States can make. But the importance of education is not just practical: a well-educated, enlightened and active mind, able to wander freely and widely, is one of the joys and rewards of human existence.”*

(Sumber: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999>). Lebih lanjut, *General Comment No. 13* (vide P-44) merumuskan bahwa pemenuhan hak atas pendidikan harus memenuhi empat unsur utama, yaitu *availability*, *accessibility*, *acceptability*, dan *adaptability*. Dua unsur terakhir *acceptability* dan *adaptability* secara eksplisit menekankan bahwa pendidikan harus berkualitas secara substansi, sesuai dengan kebutuhan peserta didik, serta diselenggarakan melalui metode pembelajaran dan evaluasi yang relevan dengan karakter dan kondisi subjek hak. Dengan demikian, dalam perspektif hukum HAM internasional, pendidikan yang dapat diakses tetapi tidak dijamin kualitas dan relevansinya tidak dapat dianggap sebagai pemenuhan hak atas pendidikan secara utuh. Dalam konteks Pendidikan Jarak Jauh (PJJ), pemenuhan unsur *acceptability* dan *adaptability* tersebut sangat bergantung pada desain sistem penilaian, karena sistem penilaian merupakan mekanisme utama yang mengakui, mengukur, dan memberi makna hukum serta akademik terhadap proses belajar yang dijalani

mahasiswa. Penilaian bukan sekadar alat seleksi atau administrasi kelulusan, melainkan instrumen normatif yang menentukan apakah pendidikan benar-benar berfungsi sebagai sarana pemberdayaan dan pengembangan diri sebagaimana dimaksud oleh standar PBB.

41. Bahwa Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi telah menempatkan Pendidikan Jarak Jauh sebagai proses pembelajaran yang sah, setara, dan berorientasi pada perluasan akses pendidikan tinggi. Namun, ketika memasuki Pasal 31 ayat (3), undang-undang hanya memuat frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan” tanpa menetapkan parameter normatif minimum mengenai bagaimana mutu tersebut harus dijamin, bagaimana proses belajar berkelanjutan harus diakui, dan bagaimana hasil penilaian harus merepresentasikan capaian pembelajaran secara adil dan proporsional. Akibat dari ketiadaan parameter normatif tersebut, perluasan akses pendidikan tinggi melalui PJJ tidak secara otomatis berbanding lurus dengan perlindungan kualitas pendidikan. Kondisi ini menimbulkan risiko konstitusional di mana hak atas pendidikan sebagaimana dijamin Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945 tereduksi menjadi hak formal atas akses, sementara dimensi substantif berupa mutu, makna, dan relevansi pendidikan sebagaimana ditekankan dalam *General Comment No. 13* tidak memperoleh jaminan hukum yang memadai pada tingkat undang-undang. Dengan demikian, ketentuan Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi, sepanjang tidak dimaknai secara konstitusional, berpotensi menyimpang dari kewajiban negara sebagai *duty bearer* dalam pemenuhan hak atas pendidikan yang bermutu, bermakna, dan memberdayakan, baik menurut konstitusi nasional maupun menurut standar hak asasi manusia internasional yang diakui oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.

42. Bahwa prinsip internasional tersebut sejalan dan koheren dengan konstruksi konstitusional Indonesia, khususnya Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan, yang oleh Mahkamah Konstitusi telah ditafsirkan sebagai hak yang menimbulkan kewajiban aktif negara untuk menjamin pendidikan yang adil, setara, dan bermakna. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam

Putusan Nomor 5/PUU-X/2012 [3.19] halaman 193–194 “...Menurut Mahkamah pengakuan dan perlindungan hak atas pendidikan ini berimplikasi pada adanya tanggung jawab dan kewajiban negara untuk menjamin bagi semua orang tanpa adanya pembedaan perlakuan dan harus menghilangkan semua ketidaksetaraan yang ada, sehingga akan muncul pendidikan yang dapat diakses oleh setiap warga negara secara adil dan merata...” menegaskan bahwa pengakuan hak atas pendidikan berimplikasi langsung pada tanggung jawab dan kewajiban negara untuk menjamin pendidikan bagi semua orang tanpa pembedaan serta untuk menghilangkan seluruh ketidaksetaraan yang ada. Putusan tersebut menunjukkan bahwa negara tidak boleh berhenti pada pemenuhan formal akses, melainkan wajib memastikan bahwa desain sistem pendidikan tidak menciptakan atau melanggengkan ketidaksetaraan baru.

43. Bahwa dalam konteks Pendidikan Jarak Jauh (PJJ), ketidaksetaraan tidak selalu muncul dalam bentuk hambatan masuk atau pembatasan akses, melainkan dalam bentuk yang lebih struktural dan sistemik, yakni ketiadaan jaminan normatif atas kualitas dan pengakuan proses belajar dalam sistem penilaian. Ketika negara membuka akses luas melalui PJJ tetapi tidak mengunci jaminan mutu pada tingkat undang-undang, maka negara secara normatif gagal menyeimbangkan akses dengan kualitas sebagaimana prinsip UNESCO dan mandat konstitusi.
44. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menjamin hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Dalam konteks pendidikan tinggi, kepastian hukum tidak hanya berarti adanya aturan administratif mengenai penyelenggaraan pendidikan, melainkan adanya kejelasan norma yang dapat diprediksi, diklaim, dan dipertahankan oleh mahasiswa terkait bagaimana proses belajar mereka dinilai dan bagaimana mutu lulusan dijamin oleh negara. Kepastian hukum yang adil mensyaratkan bahwa mahasiswa sebagai subjek hak pendidikan memiliki pegangan normatif yang jelas mengenai hubungan antara proses pembelajaran yang dijalani dengan hasil penilaian yang menentukan status akademiknya.
45. Bahwa fakta empiris menunjukkan bahwa negara secara aktif mendorong dan mengakui pembelajaran daring dan Pendidikan Jarak Jauh sebagai

bagian integral dari sistem pendidikan tinggi nasional. Hal ini antara lain tercermin dari pernyataan Pelaksana Tugas Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Nizam, yang menyampaikan bahwa sejak Maret 2020 sebanyak sekitar delapan juta mahasiswa dan 300.000 dosen secara mendadak bertransformasi ke dalam pembelajaran daring. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, sekitar 70% mahasiswa dan dosen menilai pembelajaran daring sebagai baik atau bahkan sangat baik, sementara 30% lainnya masih mengakui adanya berbagai kelemahan dalam pelaksanaannya (Sumber: <https://spada.kemdiktisaintek.go.id/berita/dirjen-dikti-70-persen-mahasiswa-dan-dosen-nilai-pembelajaran-daring-lebih-baik>). Bahwa data tersebut menunjukkan dua hal penting secara bersamaan. Pertama, pembelajaran daring dan PJJ telah diterima secara luas sebagai model pembelajaran yang sah dan relevan dalam pendidikan tinggi Indonesia. Kedua, sekaligus terdapat variasi pengalaman belajar dan kualitas pelaksanaan yang diakui secara terbuka oleh negara sendiri. Dalam kondisi demikian, kepastian hukum atas sistem penilaian menjadi semakin krusial, karena sistem penilaian merupakan instrumen utama yang menentukan apakah pengalaman belajar yang beragam tersebut diakui secara adil dan proporsional dalam hasil akademik mahasiswa.

46. Bahwa meskipun negara telah mengakui keberhasilan relatif pembelajaran daring secara umum, Pasal 31 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi tidak memberikan kepastian hukum yang memadai mengenai bagaimana mutu lulusan dijamin melalui sistem penilaian. Frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan” tidak disertai dengan penjelasan mengenai unsur minimum sistem penilaian, tidak menetapkan keterkaitan normatif antara proses pembelajaran berkelanjutan dan hasil penilaian, serta tidak memberikan batasan yang jelas mengenai standar keadilan dan proporsionalitas penilaian. Akibatnya, jaminan mutu lulusan bersifat relatif dan abstrak, bergantung sepenuhnya pada pengaturan turunan dan kebijakan institusional, sehingga tidak dapat diklaim sebagai hak hukum yang pasti oleh mahasiswa. Bahwa dalam situasi di mana sebagian besar mahasiswa dan

dosen menilai pembelajaran daring secara positif, tetapi sebagian lainnya masih mengalami kelemahan, ketiadaan standar normatif minimum pada tingkat undang-undang justru memperbesar ketidakpastian hukum. Mahasiswa tidak memiliki kepastian apakah kualitas proses belajar yang telah mereka jalani—baik yang dinilai efektif maupun yang diakui memiliki keterbatasan—akan diakomodasi secara adil dalam sistem penilaian. Dengan demikian, perbedaan pengalaman belajar yang secara faktual diakui oleh negara tidak diimbangi dengan kepastian hukum mengenai mekanisme penilaian yang melindungi hak mahasiswa secara setara.

47. Bahwa kondisi tersebut semakin problematis ketika dikaitkan dengan Pasal 31 ayat (4) UU Pendidikan Tinggi, yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai Pendidikan Jarak Jauh kepada Peraturan Menteri. Dalam prinsip negara hukum, pendelegasian pengaturan teknis hanya dapat dibenarkan apabila norma pokok di tingkat undang-undang telah dirumuskan secara jelas dan tegas. Namun, ketika norma pokok mengenai jaminan mutu lulusan dan sistem penilaian masih bersifat umum dan tidak menetapkan standar normatif minimum, maka pendelegasian tersebut bukan memperjelas, melainkan justru memperluas ruang ketidakpastian hukum. Bahwa dengan demikian, sekalipun negara secara faktual telah mengakui dan mengevaluasi pelaksanaan pembelajaran daring melalui survei nasional, ketiadaan kepastian normatif dalam Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi menyebabkan hasil evaluasi tersebut tidak terkonversi menjadi perlindungan hukum yang nyata bagi mahasiswa. Mahasiswa tetap berada dalam posisi yang tidak pasti, karena tidak memiliki dasar hukum yang jelas untuk menuntut agar proses belajar yang telah dinilai baik atau efektif tersebut diakui secara proporsional dalam sistem penilaian.

48. Bahwa Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 menjamin hak setiap orang untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, memperoleh pendidikan, serta mendapatkan manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi demi meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia. Hak untuk mengembangkan diri tersebut tidak dapat dipahami secara sempit sebagai hak untuk mengikuti proses pembelajaran secara formal, melainkan harus dimaknai sebagai hak

untuk mengalami proses pendidikan yang secara nyata mendorong pertumbuhan kapasitas intelektual, keterampilan, dan daya saing individu. Dalam konteks pendidikan tinggi modern, khususnya Pendidikan Jarak Jauh (PJJ), hak untuk mengembangkan diri sangat bergantung pada bagaimana sistem penilaian dirancang dan dijalankan. Penilaian bukan sekadar mekanisme administratif untuk menentukan kelulusan, melainkan instrumen konstitusional yang menentukan apakah proses pembelajaran benar-benar diakui, dihargai, dan memberikan manfaat pengembangan diri bagi mahasiswa.

1) *Outcome-Based Education* (OBE) sebagai Pendekatan yang Selaras dengan Hak Konstitusional Mengembangkan Diri

Bahwa pendekatan *Outcome-Based Education* (OBE) menempatkan learning outcomes sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan. Dalam OBE, penilaian tidak lagi difokuskan pada pengujian ingatan atau penguasaan materi secara parsial, melainkan pada pencapaian kompetensi nyata yang mencerminkan kemampuan mahasiswa untuk berpikir analitis, memecahkan masalah, berkomunikasi secara efektif, dan bekerja secara kolaboratif. Pendekatan ini secara konseptual sejalan dengan Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945, karena pengembangan diri hanya dapat terjadi apabila pendidikan memberi ruang bagi mahasiswa untuk menginternalisasi pengetahuan dan mengaplikasikannya secara reflektif dan kontekstual. Dalam kerangka ini, sistem penilaian yang objektif, transparan, dan komprehensif bukan sekadar pilihan pedagogis, melainkan prasyarat normatif agar hak konstitusional atas pengembangan diri benar-benar terwujud. Penilaian yang hanya menitikberatkan pada satu bentuk evaluasi akhir berpotensi mengerdilkan makna pendidikan, karena mengabaikan proses pembelajaran berkelanjutan yang justru menjadi sarana utama pengembangan kapasitas mahasiswa.

2) *Performance-Based Assessment* sebagai Instrumen Pengakuan atas Proses Pengembangan Diri

Bahwa *performance-based assessment* melalui portofolio, proyek kelompok, studi kasus dunia nyata, simulasi, dan presentasi memiliki peran penting dalam memastikan bahwa pengembangan diri mahasiswa diukur secara substantif, bukan simbolik. Metode ini memungkinkan penilaian terhadap berbagai dimensi kompetensi, termasuk keterampilan analitis, pemecahan masalah, komunikasi, dan kerja tim, yang secara langsung berkaitan dengan tujuan pendidikan tinggi sebagai sarana peningkatan kualitas hidup dan kesiapan profesional. Rust (2007) dalam *Assessment & Evaluation in Higher Education* menegaskan bahwa dalam *performance-based assessment*, mahasiswa memahami dengan jelas apa yang dinilai, bagaimana kriteria keberhasilan ditetapkan, dan bagaimana mereka dapat meningkatkan diri melalui umpan balik yang konstruktif. Dari perspektif konstitusional, kejelasan ini sangat penting, karena hak untuk mengembangkan diri mensyaratkan adanya kepastian mengenai bagaimana usaha belajar diakui dan dinilai. Tanpa sistem penilaian yang transparan dan berbasis kinerja, proses pengembangan diri kehilangan makna hukum dan akademiknya.

3) Teknologi dan OBE sebagai Sarana Perlindungan Hak Pengembangan Diri

Bahwa lebih lanjut, Ahmad, S. Z., & Al-Gamal, M. (2021) dalam jurnal *The Effectiveness of Outcome-Based Education in Higher Education: A Systematic Review* menunjukkan bahwa pemanfaatan teknologi dalam OBE secara signifikan memudahkan pengawasan capaian pembelajaran secara menyeluruh. Teknologi memungkinkan pemantauan progres mahasiswa secara berkelanjutan, analisis capaian pembelajaran berbasis data, serta pemberian umpan balik yang lebih cepat dan akurat. Dari perspektif hak konstitusional Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945, pemanfaatan teknologi ini bukan sekadar inovasi pedagogis, melainkan instrumen negara untuk memastikan bahwa setiap mahasiswa memperoleh manfaat nyata dari pendidikan tinggi. Dengan dukungan teknologi, perguruan tinggi dapat mengidentifikasi

kekuatan dan kelemahan program studi secara objektif, sekaligus memastikan bahwa mahasiswa tidak kehilangan pengakuan atas proses pengembangan diri yang telah dijalani.

49. Bahwa dalam Pendidikan Jarak Jauh, sistem penilaian memiliki posisi yang jauh lebih sentral dibandingkan pendidikan tatap muka, karena penilaian menjadi satu-satunya mekanisme formal yang menghubungkan proses pembelajaran dengan pengakuan capaian akademik. Oleh karena itu, apabila sistem penilaian tidak dirancang secara objektif, komprehensif, dan berbasis capaian pembelajaran, maka hak mahasiswa untuk mengembangkan diri melalui pendidikan tinggi tidak terlindungi secara memadai. Dalam konteks Pasal 31 ayat (1) sampai ayat (4) UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, pendekatan OBE dan *performance-based assessment* seharusnya tercermin sebagai bagian dari jaminan normatif minimum dalam sistem penilaian. Tanpa jaminan tersebut, pengembangan diri mahasiswa PJJ bergantung pada kebijakan teknis dan praktik institusional, sehingga hak konstitusional Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 tidak memperoleh perlindungan hukum yang setara. Dengan demikian, sistem penilaian yang objektif, transparan, dan komprehensif berbasis *Outcome-Based Education* bukan sekadar instrumen akademik, melainkan perwujudan konkret hak konstitusional untuk mengembangkan diri melalui pendidikan. Tanpa adanya jaminan normatif bahwa sistem penilaian harus mengakui proses pembelajaran berkelanjutan dan capaian kompetensi secara proporsional, pendidikan tinggi khususnya Pendidikan Jarak Jauh berisiko menjadi pendidikan yang bersifat administratif, bukan transformatif. Oleh karena itu, perlindungan terhadap hak mengembangkan diri sebagaimana Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 menuntut adanya pemaknaan konstitusional terhadap sistem penilaian pendidikan tinggi, sehingga penilaian tidak lagi sekadar mengukur hasil akhir, tetapi benar-benar mencerminkan dan menghargai proses pengembangan diri mahasiswa sebagai subjek hak pendidikan.
50. Bahwa berdasarkan seluruh uraian fakta hukum, argumentasi normatif, dan analisis konstitusional sebagaimana telah diuraikan dalam posita permohonan ini, para Pemohon telah menunjukkan secara jelas dan

konsisten bahwa Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi mengandung kekosongan norma konstitusional. Kekosongan tersebut terletak pada tidak ditetapkannya standar normatif minimum mengenai bagaimana sistem penilaian dalam Pendidikan Jarak Jauh harus menjamin mutu lulusan secara adil, proporsional, dan berorientasi pada proses pembelajaran berkelanjutan.

51. Bahwa Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) UU Pendidikan Tinggi telah menegaskan Pendidikan Jarak Jauh sebagai proses pembelajaran yang sah dan setara serta sebagai instrumen negara untuk memperluas akses pendidikan tinggi. Namun, tanpa pengaturan normatif minimum dalam Pasal 31 ayat (3), perluasan akses tersebut tidak diimbangi dengan jaminan kualitas yang memiliki daya ikat hukum, sehingga berpotensi mereduksi hak atas pendidikan sebagaimana dijamin Pasal 31 ayat (1) UUD NRI 1945 menjadi sekadar hak formal atas akses, bukan hak substantif atas pendidikan yang bermutu dan bermakna.
52. Bahwa lebih lanjut, ketidakjelasan norma Pasal 31 ayat (3) tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum yang bersifat struktural, karena jaminan mutu lulusan dan sistem penilaian sepenuhnya bergantung pada pengaturan turunan dan kebijakan institusional yang dapat berbeda-beda, berubah-ubah, dan tidak selalu memberikan perlindungan yang setara bagi mahasiswa. Kondisi ini secara langsung bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, yang menjamin hak atas kepastian hukum yang adil dan dapat diprediksi.
53. Bahwa dalam konteks Pendidikan Jarak Jauh, sistem penilaian memiliki peran yang sangat menentukan sebagai instrumen pengakuan atas proses pembelajaran dan pengembangan diri mahasiswa. Oleh karena itu, ketiadaan jaminan normatif minimum mengenai keterkaitan antara proses pembelajaran dan hasil penilaian juga telah merugikan hak para Pemohon untuk mengembangkan diri melalui pendidikan tinggi sebagaimana dijamin Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945, karena proses belajar yang dijalani secara berkelanjutan tidak memperoleh perlindungan hukum yang memadai.

54. Bahwa pendelegasian pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Menteri sebagaimana dimaksud Pasal 31 ayat (4) UU Pendidikan Tinggi tidak dapat dimaknai sebagai pengalihan tanggung jawab konstitusional pembentuk undang-undang. Dalam prinsip negara hukum, pendelegasian teknis hanya sah dan efektif apabila norma pokok di tingkat undang-undang telah dirumuskan secara jelas. Ketika norma pokok tersebut belum menetapkan standar minimum jaminan mutu, maka pendelegasian justru memperluas ruang ketidakpastian dan ketidaksetaraan perlindungan hak.

55. Bahwa tanpa adanya penafsiran konstitusional dari Mahkamah Konstitusi, frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam Pasal 31 ayat (3) UU Pendidikan Tinggi tidak memiliki daya perlindungan hukum yang efektif sebagai hak mahasiswa, sehingga kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon akan terus berulang dan bersifat berkelanjutan. Oleh karena itu, demi menjamin terpenuhinya hak atas pendidikan yang bermutu, kepastian hukum yang adil, serta hak untuk mengembangkan diri melalui pendidikan tinggi sebagaimana dijamin Pasal 31 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945, Mahkamah Konstitusi perlu dan berwenang memberikan penafsiran konstitusional agar frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan” dimaknai sebagai kewajiban negara untuk menetapkan standar normatif minimum yang mengikat mengenai keterkaitan yang proporsional antara proses pembelajaran dan hasil penilaian, khususnya dalam penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh.

IV. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian dalam posita permohonan ini, Para Pemohon mohon kepada Yang Mulia Ketua dan Para Hakim Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk berkenan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara *a quo* dengan amar sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan frasa “*sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi*” dalam Pasal 31 ayat (3)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang dimaknai sebagai kewajiban negara untuk menetapkan dan menjamin berlakunya standar normatif minimum yang mengharuskan sistem penilaian pendidikan tinggi mencerminkan dan melindungi hubungan yang utuh antara proses pembelajaran berkelanjutan dan hasil penilaian akhir sebagai dasar penjaminan mutu lulusan;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-44, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Susi Lestari;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama M. Imelda Novita S.;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Bernita Matondang;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Nova Syafariyanto Prambudi;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Indah Lidiyani;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Ananda Putri Puspita;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Lely Diana Hatan;

10. Bukti P-10 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Ariyanto Zalukhu;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Karwana Sakaliou;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Ame Mira Putri Pramesti;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Evita Mulyani;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Ikke Nurjanah;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Mahira Azzahra Widiani;
16. Bukti P-16 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Susi Lestari;
17. Bukti P-17 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama M. Imelda Novita S.;
18. Bukti P-18 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Bernita Matondang;
19. Bukti P-19 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Nova Syafariyanto Prambudi;
20. Bukti P-20 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Indah Lidiyani;
21. Bukti P-21 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Ananda Putri Puspita;
22. Bukti P-22 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Lely Diana Hatan;
23. Bukti P-23 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Ariyanto Zalukhu;
24. Bukti P-24 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Karwana Sakaliou;
25. Bukti P-25 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Ame Mira Putri Pramesti;
26. Bukti P-26 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Evita Mulyani;

27. Bukti P-27 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Ikke Nurjanah;
28. Bukti P-28 : Fotokopi Kartu Tanda Mahasiswa (KTM) Atas Nama Mahira Azzahra Widiani;
29. Bukti P-29 : Fotokopi Katalog Sistem Penyelenggaraan Universitas Terbuka 2025/2026;
30. Bukti P-30 : Fotokopi Kalender Akademik Universitas Terbuka 2025/2026;
31. Bukti P-31 : Fotokopi Kalender Akademik Tahun Ajaran 2023/2024 Universitas Siber Asia;
32. Bukti P-32 : Fotokopi Kalender Akademik Perkuliahan S1 Semester Ganjil 2024/2025 Periode 2 Binus Online;
33. Bukti P-33 : Fotokopi Kalender Akademik UIN Siber Syekh Nurjati Cirebon Periode 2025-2026;
34. Bukti P-34 : Fotokopi Jadwal Pembelajaran Tuton Universitas Terbuka;
35. Bukti P-35 : Fotokopi Buku Saku Mahasiswa 2022/2023 Universitas Siber Asia;
36. Bukti P-36 : Fotokopi Pedoman Penilaian Fakultas Ushuluddin dan Adab Universitas UIN Siber Syekh Nurjati Cirebon Tahun 2025;
37. Bukti P-37 : Fotokopi Pedoman Penilaian Binus Online;
38. Bukti P-38 : Fotokopi Surat Pernyataan Pemohon tentang Pengalaman Akademik Mahasiswa Pendidikan Jarak Jauh, dengan menjalani perkuliahan aktif ± 2 bulan dengan sistem penilaian 70% UAS dan 30% Tuton atas nama Bernita Matondang;
39. Bukti P-39 : Fotokopi Undang-Undang Australia *Tertiary Education Quality and Standards Agency Act 2011* (No. 73,2011), *Compilation No. 23*, berlaku per 30 November 2022, terdaftar 5 Desember 2022, disiapkan oleh *Office of Parliamentary Counsel*, Canberra;
40. Bukti P-40 : Fotokopi Peraturan Menteri Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2025 tentang Penjaminan Mutu Pendidikan Tinggi;
41. Bukti P-41 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;

42. Bukti P-42 : Fotokopi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta sebagaimana dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 51;
43. Bukti P-43 : Fotokopi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh pada Pendidikan Tinggi;
44. Bukti P-44 : *General Comment No. 13 (1999) on Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right (ICESCR), United Nation Committe on Economic, Social and Cultural Rights.*

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah

berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas undang-undang, *in casu* pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5336, selanjutnya disebut UU 12/2012) terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perseorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum

pada tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon yang pada pokoknya, sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012, yang selengkapny menyatakan:
 “Pendidikan jarak jauh diselenggarakan dalam berbagai bentuk, modus, dan cakupan yang didukung oleh sarana dan layanan belajar serta sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi”;
2. Bahwa para Pemohon menerangkan memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
3. Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII merupakan perorangan warga negara Indonesia yang berstatus sebagai mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum yang sedang mengikuti proses belajar secara jarak jauh. Dalam hal ini, Pemohon

I sampai dengan Pemohon XIII merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012, karena frasa tersebut tidak memuat ukuran normatif minimum mengenai bagaimana jaminan mutu harus diwujudkan, dilindungi, dan dirasakan oleh mahasiswa sebagai subjek pendidikan;

4. Bahwa menurut Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII, kerugian hak konstitusional yang dialami bersifat aktual maupun potensial. Adapun kerugian aktual dimaksud adalah nilai akademik yang tidak merefleksikan kompetensi hukum yang sesungguhnya, proses pembelajaran hukum tereduksi menjadi orientasi menghadapi ujian, hilangnya fungsi pengembangan kemampuan analisis hukum secara optimal, tidak tersedianya ruang korektif atas kesalahan pemahaman hukum dan ketidakpastian hukum dalam sistem penilaian akademik. Sedangkan, kerugian potensial yang dimaksud, yakni potensi terbentuknya lulusan hukum yang tidak seimbang secara substansi, penurunan kualitas kesiapan profesional di bidang hukum, kerugian kompetitif dalam dunia kerja dan profesi hukum, distorsi tujuan pendidikan hukum sebagai pendidikan berbasis penalaran dan etika, serta kerugian konstitusional yang bersifat struktural dan berulang;
5. Bahwa kerugian konstitusional yang dialami Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII baik secara aktual maupun potensial tidak mungkin dipulihkan dengan hanya melalui peraturan menteri atau kebijakan institusional, karena sumber utama ketidakpastian hukum justru terletak pada ketiadaan norma jaminan dalam Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012;
6. Bahwa apabila frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 dimaknai oleh Mahkamah, maka kerugian hak konstitusional yang dijelaskan oleh Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII tidak lagi terjadi atau tidak akan terjadi.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam menjelaskan kedudukan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII yang merupakan perseorangan warga negara Indonesia dan berstatus sebagai mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum yang sedang menempuh proses belajar

secara jarak jauh atau pendidikan jarak jauh (PJJ), telah dapat menjelaskan perihal hak konstitusionalnya yang menurut anggapannya dirugikan dengan berlakunya frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional yang dimaksudkan tersebut bersifat spesifik, aktual, atau setidaknya-tidaknya potensial karena frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 tidak memuat ukuran normatif minimum mengenai jaminan mutu yang harus diwujudkan dan dilindungi, sehingga tidak memberikan kepastian hukum pada pelaksanaan PJJ serta dalam memperoleh manfaat dari proses PJJ dimaksud. Uraian anggapan kerugian hak konstitusional yang dijelaskan Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII tersebut memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, apabila permohonan *a quo* dikabulkan, anggapan kerugian hak konstitusional seperti yang dijelaskan Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII tidak lagi terjadi atau tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya perihal inkonstitusionalitas norma yang didalilkan oleh Pemohon I sampai dengan Pemohon XIII (selanjutnya disebut para Pemohon), menurut Mahkamah para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 bertentangan dengan Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan dalil-dalil (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara) yang apabila dipahami dan dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut.

1. Bahwa menurut para Pemohon, dengan tidak adanya standar normatif minimum yang menjamin mutu lulusan karena berlakunya frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 mengakibatkan jaminan mutu lulusan PJJ belum sepenuhnya berdiri sebagai perlindungan hukum yang bersumber langsung dari undang-undang, sehingga jaminan mutu tersebut menjadi tidak pasti, bergantung pada kebijakan institusional, dan berpotensi menghasilkan lulusan dengan mutu yang tidak setara sebagaimana dijamin dalam Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
2. Bahwa menurut para Pemohon, frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 belum berfungsi sebagai pagar hukum normatif yang menetapkan standar minimum yang mengikat mengenai bagaimana mutu lulusan harus dijamin melalui sistem penilaian, karena adanya fakta penerapan sistem penilaian yang berbeda-beda antara perguruan tinggi yang menyelenggarakan PJJ, sehingga ketentuan tersebut belum memberikan perlindungan dan kepastian hukum serta menghambat ruang pengembangan diri mahasiswa PJJ sebagai subjek pendidikan sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
3. Bahwa menurut para Pemohon, frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012, semakin problematik dengan adanya norma Pasal 31 ayat (4) UU 12/2012 yang menyerahkan pengaturan teknis kepada regulasi turunan, di mana hal tersebut justru menunjukkan bahwa negara melepas tanggung jawab normatifnya untuk menetapkan jaminan mutu lulusan pada tingkat undang-undang dan sekaligus memperluas ruang ketidakpastian hukum serta ketidaksetaraan perlindungan hak mahasiswa sebagai subjek pendidikan.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, para Pemohon dalam petitum memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan, frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang dimaknai sebagai kewajiban negara untuk menetapkan dan menjamin berlakunya standar normatif minimum yang mengharuskan sistem penilaian pendidikan tinggi mencerminkan dan melindungi hubungan yang utuh

antara proses pembelajaran berkelanjutan dan hasil penilaian akhir sebagai dasar penjaminan mutu lulusan.

[3.8] Menimbang bahwa untuk mendukung permohonannya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-44 yang telah disahkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 8 Januari 2026 (selengkapnya dimuat pada bagian duduk perkara).

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas, Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi maupun kebutuhan untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana disebut dalam Pasal 54 UU MK.

[3.10] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dan membaca secara saksama permohonan para Pemohon, bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon, telah ternyata isu konstitusional yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang dimaknai sebagaimana petitum para Pemohon.

[3.11] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan isu konstitusional norma yang dipersoalkan oleh para Pemohon tersebut di atas, penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut.

[3.11.1] Bahwa pendidikan tinggi merupakan salah satu jenjang atau tahapan penting dalam upaya mewujudkan tujuan negara sebagaimana amanat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Upaya dimaksud dilakukan dengan menjamin terselenggaranya pendidikan yang inklusif, bermutu, dan dapat diakses oleh seluruh warga negara. Hal ini penting dilakukan karena pendidikan merupakan hak konstitusional setiap warga negara [vide Pasal 31 UUD NRI Tahun 1945], di mana dalam menjalankan mandat konstitusional tersebut harus dilakukan dalam kerangka demokratisasi pendidikan, yakni dengan memperluas ruang partisipasi warga negara untuk mengakses pendidikan (khususnya pendidikan tinggi) secara lebih inklusif, setara, dan non-diskriminatif. Dalam konteks ini, demokratisasi pendidikan menuntut agar peluang belajar tidak ditentukan berdasarkan kedekatan

geografis dengan kampus, status sosial-ekonomi, keterbatasan waktu kerja, kondisi disabilitas, maupun hambatan struktural lainnya, melainkan dijamin melalui desain sistem yang memungkinkan setiap warga negara berkompetisi dan berpartisipasi secara adil untuk memperoleh layanan pendidikan.

Bahwa untuk menjabarkan lebih lanjut amanat Konstitusi tersebut, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU 20/2003) memberikan landasan normatif bagi penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh (PJJ). Dalam hal ini, Pasal 1 angka 15 UU 20/2003 mendefinisikan PJJ sebagai pendidikan yang peserta didiknya terpisah dari pendidik dan pembelajarannya menggunakan berbagai sumber belajar melalui teknologi komunikasi, informasi, dan media lain. Selanjutnya, Pasal 31 UU 20/2003 pada pokoknya menegaskan: (1) pendidikan jarak jauh dapat diselenggarakan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan; (2) pendidikan jarak jauh berfungsi memberikan layanan pendidikan kepada kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler; dan (3) pendidikan jarak jauh diselenggarakan dalam berbagai bentuk, modus, dan cakupan yang didukung oleh sarana dan layanan belajar serta sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan standar nasional pendidikan. Sedangkan penyelenggaraan PJJ pada jenjang pendidikan tinggi diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU 12/2012) yang pada pokoknya menegaskan: (1) pendidikan jarak jauh merupakan proses belajar mengajar yang dilakukan secara jarak jauh melalui penggunaan berbagai media komunikasi; (2) pendidikan jarak jauh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan: a) memberikan layanan pendidikan tinggi kepada kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler; dan b) memperluas akses serta mempermudah layanan pendidikan tinggi dalam pendidikan dan pembelajaran. (3) pendidikan jarak jauh diselenggarakan dalam bentuk, modus, dan cakupan yang didukung oleh sarana dan layanan belajar serta sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan standar nasional pendidikan tinggi. Dengan demikian, pada dasarnya PJJ dapat diselenggarakan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan termasuk juga pada jenjang pendidikan tinggi. Oleh karena itu, PJJ, tidak boleh diperlakukan sebagai sekedar pilihan layanan pendidikan, melainkan sebagai instrumen pemenuhan hak yang harus ditopang oleh tata kelola, sarana, layanan belajar,

termasuk evaluasi yang dapat memastikan kualitas dalam penyelenggaraan pendidikan tersebut.

Untuk menyelenggarakan PJJ pada prinsipnya dapat dilakukan dengan 2 modus penyelenggaraan yang mencakup pengorganisasian tunggal (*single mode*) atau bersama tatap muka (*dual mode*) [vide Penjelasan Pasal 31 ayat (3) UU 20/2003]. Dalam kaitan ini, *single-mode distance teaching university* merujuk pada perguruan tinggi yang sejak awal dibentuk untuk menyelenggarakan PJJ sebagai modus utama, sehingga desain organisasinya, mulai dari perancangan kurikulum, produksi bahan ajar, layanan tutorial/tutor, hingga sistem asesmen dan penjaminan mutu, dibangun khusus untuk mengelola mahasiswa yang tersebar dan terpisah dari pendidik. Sedangkan, untuk modus penyelenggaraan *dual-mode* atau *mixed-mode* mengacu pada perguruan tinggi yang pada mulanya diselenggarakan dalam sistem tatap muka, kemudian mengembangkan PJJ sebagai jalur paralel atau kombinasi (*blended*), sehingga dalam satu institusi berjalan dua ekosistem pembelajaran, yaitu reguler tatap muka dan jarak jauh [vide Börje Holmberg, *Distance Education in Essence: An overview of theory and practice in the early twenty-first century* (2nd ed) University of Oldenburg, 2003].

[3.11.2] Bahwa jika merujuk pada aspek historis, perkembangan PJJ tidak dapat dilepaskan dari keberadaan *the open university* di Inggris yang dibentuk berdasarkan *Royal Charter 1969* yang dibangun untuk menjawab eksklusivitas pendidikan tinggi sehingga diselenggarakan pendidikan melalui mekanisme pembelajaran terbuka dan jarak jauh, dengan dukungan sistem akademik yang terstruktur di mana ketika itu dijalankan dengan kombinasi materi belajar yang dikirim dengan dukungan siaran radio–televisi bersama BBC agar dapat menjangkau peserta didik yang tidak dapat mengikuti kuliah tatap muka konvensional [vide John S. Daniel, *Open Universities: Old Concepts and Contemporary Challenges*, (International Review of Research in Open and Distributed Learning) Volume 20, Number 4, 2019]. Keberhasilan *open university* di Inggris tersebut banyak diikuti dengan pendirian *open universities* di berbagai negara, antara lain *Open Universiteit* di Belanda; *Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)* di Spanyol; *Allama Iqbal Open University* di Pakistan; *Indira Gandhi National Open University (IGNOU)* di India; *Sukhothai Thammathirat Open University* di Thailand; *The Open University of Sri Lanka* di Sri Lanka; *Korea National Open University* di Korea Selatan; *University of South Africa (UNISA)* di

Afrika Selatan; *Open University Malaysia (OUM)* di Malaysia; *National Open University of Nigeria (NOUN)* di Nigeria; *The Open University of Tanzania (OUT)* di Tanzania, termasuk Indonesia dengan mendirikan Universitas Terbuka (UT).

Bahwa dalam konteks Indonesia, UT dibentuk sebagai salah satu artikulasi kebijakan negara untuk menerjemahkan mandat konstitusional pendidikan dan kerangka normatif PJJ ke dalam sebuah institusi yang secara struktural memungkinkan perluasan akses pendidikan tinggi secara nasional. UT dikelola dengan logika layanan yang selaras dengan spirit *open university*, yakni memberi ruang belajar yang lebih inklusif bagi warga negara di berbagai wilayah, termasuk mereka yang tidak dapat mengikuti pendidikan tatap muka atau reguler, sekaligus menuntut konsistensi pemenuhan standar mutu melalui sarana, layanan belajar, dan sistem penilaian yang dirancang khusus untuk PJJ. Dengan demikian, *open university* dapat ditempatkan sebagai instrumen untuk memastikan perluasan akses pendidikan tinggi sebagai upaya pemenuhan hak atas pendidikan sebagaimana amanat Pasal 31 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

[3.12] Menimbang bahwa setelah menguraikan hal-hal tersebut di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan persoalan konstitusionalitas yang didalilkan para Pemohon yang pada pokoknya tidak ada standar normatif minimum yang diatur dalam undang-undang yang menjamin mutu lulusan PJJ pada frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012. Oleh karena itu, para Pemohon menghendaki adanya pemaknaan terhadap norma *a quo*, melalui putusan Mahkamah, karena ketentuan lebih lanjut mengenai PJJ hanya diatur dalam peraturan menteri [vide Pasal 31 ayat (4) UU 12/2012]. Dalam konteks ini, para Pemohon memohon kepada Mahkamah agar frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 dinyatakan konstitusional bersyarat sepanjang dimaknai “sebagai kewajiban negara untuk menetapkan dan menjamin berlakunya standar normatif minimum yang mengharuskan sistem penilaian pendidikan tinggi mencerminkan dan melindungi hubungan yang utuh antara proses pembelajaran berkelanjutan dan hasil penilaian akhir sebagai dasar penjaminan mutu lulusan.” Apabila tidak dimaknai demikian, menurut para Pemohon, hal tersebut menjadi tidak

sesuai dengan ketentuan Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Terhadap dalil tersebut, menurut Mahkamah, penting untuk dipahami secara utuh dan komprehensif substansi norma Pasal 31 ayat (3) dalam keseluruhan norma Pasal 31 UU 12/2012 yang merupakan bagian dari pengaturan mengenai “Pendidikan Jarak Jauh”. Dalam kaitan ini, apabila dibaca secara saksama norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 tidak dapat dipahami secara parsial dengan Pasal 31 ayat (4) UU 12/2012, karena telah secara jelas dinyatakan pada pokoknya penyelenggaraan PJJ merupakan domain menteri, *in casu* menteri yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan tinggi. Sementara itu, berkenaan dengan Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 yang dipersalkan para Pemohon mengatur antara lain sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan standar nasional pendidikan tinggi, bukan merupakan pengaturan yang berdiri sendiri, namun berkaitan dengan ketentuan selanjutnya, yakni Pasal 31 ayat (4) UU 12/2012 yang mendelegasikan pengaturan penyelenggaraan PJJ dalam bentuk peraturan pelaksana, *in casu* peraturan menteri agar terdapat standardisasi secara nasional dalam penyelenggaraan PJJ yang harus dipenuhi oleh suatu perguruan tinggi. Sebab, menteri yang menangani urusan pendidikan memiliki tanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan tinggi, termasuk pendidikan tinggi yang menyelenggarakan PJJ. Tanggung jawab menteri dimaksud mencakup pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi [vide Pasal 7 ayat (2) UU 12/2012]. Dalam kaitan dengan adanya pendelegasian ke dalam peraturan pelaksana, untuk mengatur lebih lanjut UU 12/2012, sesungguhnya tidak hanya mengenai PJJ, namun terdapat berbagai materi muatan dalam UU 12/2012, misalnya sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 18 ayat (5), Pasal 19 ayat (5), Pasal 20 ayat (5), Pasal 23 ayat (5), Pasal 27 ayat (2) UU 12/2012. Termasuk dalam hal ini kewenangan menteri untuk mengatur lebih lanjut materi muatan standar dan akreditasi pendidikan tinggi [vide Pasal 54 dan Pasal 55 UU 12/2012]. Dalam kaitan dengan persoalan yang didalilkan para Pemohon, apabila merujuk pada Lampiran II angka 211 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) menyatakan “pendelegasian kewenangan mengatur dari Undang-Undang kepada menteri, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif”.

Artinya, pendelegasian pengaturan mengenai penyelenggaraan PJJ, *in casu* dalam peraturan menteri, terlebih yang dibentuk berdasarkan amanat undang-undang merupakan hal yang diperbolehkan. Dalam hal ini, diterbitkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Pendirian, Perubahan, Pembubaran Perguruan Tinggi Negeri, dan Pendirian, Perubahan, Pencabutan Izin Perguruan Tinggi Swasta (Permendikbud 7/2020). Tanpa Mahkamah bermaksud menilai legalitas Permendikbud 7/2020 tersebut, telah ditentukan karakteristik PJJ adalah: (1) terbuka, (2) belajar mandiri, (3) belajar di mana dan kapan saja; dan, (4) berbasis teknologi informasi dan komunikasi. Artinya, proses belajar mengajar dalam PJJ menciptakan mekanisme pelaksanaan yang adaptif disesuaikan dengan kebutuhan pendidikan tinggi di Indonesia. Selain itu, juga mengatur antara lain, capaian dan penyelenggaraan pembelajaran yang salah satunya terkait dengan mekanisme evaluasi penilaian hasil belajar dengan ketentuan pada pokoknya: 1) perguruan tinggi penyelenggara PJJ melakukan evaluasi penilaian hasil belajar secara terprogram dan berkala paling sedikit 2 (dua) kali per semester; 2) evaluasi penilaian hasil belajar dilakukan melalui ujian komprehensif secara tatap muka, daring, atau memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dengan pengawasan langsung; 3) perguruan tinggi penyelenggara PJJ mempunyai sumber daya atau akses terhadap sumber daya untuk melakukan penilaian hasil belajar; 4) perguruan tinggi penyelenggara PJJ menerbitkan tanda lulus mata kuliah atau program studi PJJ; 5) tanda lulus mata kuliah berupa sertifikat, transkrip, dan/atau dokumen lain yang setara; dan 6) tanda lulus program studi PJJ berupa ijazah disertai surat keterangan pendamping ijazah dan transkrip akademik [vide Pasal 47 Permendikbud 7/2020]

Dalam kaitan ini, perguruan tinggi penyelenggara PJJ pada prinsipnya diwajibkan memiliki sistem penjaminan mutu pendidikan tinggi guna memastikan penyelenggaraan PJJ berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Sistem penjaminan mutu pendidikan tinggi pada prinsipnya terdiri atas: (1) sistem penjaminan mutu internal yang dikembangkan oleh perguruan tinggi; dan (2) sistem penjaminan mutu eksternal yang dilakukan melalui akreditasi [vide Pasal 53 UU 12/2012]. Pelaksanaan kedua sistem tersebut, dilakukan untuk memastikan bahwa mutu pendidikan yang diberikan tetap terjaga secara berkelanjutan meskipun proses pembelajarannya dilakukan secara jarak jauh melalui berbagai media komunikasi. Selain itu, perguruan tinggi juga memiliki peran strategis dalam menjamin mutu

pelaksanaan tridharma perguruan tinggi yang berlandaskan otonomi pengelolaan perguruan tinggi. Dalam konteks ini, perguruan tinggi termasuk yang menyelenggarakan PJJ memiliki otonomi dalam mengelola sendiri lembaganya. Hal itu diperlukan agar dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di perguruan tinggi berlaku kebebasan akademik dan mimbar akademik serta otonomi keilmuan. Dengan demikian, perguruan tinggi dapat mengembangkan “atmosfer” dan budaya akademik bagi sivitas akademika yang berfungsi sebagai komunitas ilmiah yang berwibawa yang dapat mengangkat martabat bangsa Indonesia dalam pergaulan internasional. Dengan karakteristik yang demikian maka adanya pelaksanaan sistem penjaminan mutu baik internal maupun eksternal mengharuskan perguruan tinggi, termasuk yang menyelenggarakan PJJ memerhatikan keberlangsungan kebebasan akademik, mimbar akademik dan otonomi keilmuan sebagai suatu hal yang bersifat fundamental dalam rangka menjalankan fungsi akademiknya dalam pelaksanaan tridharma perguruan tinggi. Artinya, untuk mengetahui suatu perguruan tinggi penyelenggara PJJ menjamin mutu lulusan adalah dengan adanya pemenuhan terhadap sistem penjaminan mutu secara internal oleh perguruan tinggi yang bersangkutan dan penilaian akreditasi secara eksternal oleh pemerintah, *in casu* Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi. Selain pemenuhan terkait penjaminan mutu, terdapat pula standar nasional pendidikan tinggi yang merupakan standardisasi perguruan tinggi dalam menjalankan tridharma perguruan tinggi yang juga harus diikuti oleh perguruan tinggi yang menyelenggarakan PJJ.

Oleh karena itu, tidak dijabarkannya secara lebih teknis ketentuan mengenai standar normatif minimum yang menjamin mutu lulusan dalam UU 12/2012, *in casu* Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012, menurut Mahkamah, tidak serta merta mengakibatkan norma Pasal 31 ayat (3) *a quo* terdapat persoalan konstitusionalitas sebagaimana didalilkan para Pemohon. Sebab, dalam menjalankan pendidikan tinggi sebagaimana amanat konstitusi, UU 12/2012 telah mengatur secara jelas terkait dengan kewajiban pemenuhan penjaminan mutu dan standar nasional pendidikan tinggi dengan tetap memerhatikan kebebasan akademik dan mimbar akademik, serta otonomi keilmuan pada perguruan tinggi sebagai lembaga yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, termasuk PJJ, sebagaimana telah dipertimbangkan di atas. Sementara itu, berkenaan dengan petitum para Pemohon yang memohon kepada Mahkamah agar menyatakan frasa

“sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 konstitusional bersyarat sepanjang dimaknai “sebagai kewajiban negara untuk menetapkan dan menjamin berlakunya standar normatif minimum yang mengharuskan sistem penilaian pendidikan tinggi mencerminkan dan melindungi hubungan yang utuh antara proses pembelajaran berkelanjutan dan hasil penilaian akhir sebagai dasar penjaminan mutu lulusan”, menurut Mahkamah, merupakan permohonan yang berlebihan karena yang dimohonkan tersebut telah terakomodasi pengaturannya dalam berbagai norma dalam UU 12/2012 sebagaimana telah dipertimbangkan di atas.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil para Pemohon yang mempersoalkan konstitusionalitas frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 karena dianggap tidak menetapkan standar normatif minimum yang menjamin mutu lulusan dalam pasal *a quo* adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.13] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, frasa “sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai Standar Nasional Pendidikan Tinggi” dalam norma Pasal 31 ayat (3) UU 12/2012 telah ternyata tidak melanggar hak atas jaminan dan kepastian hukum, hak untuk mendapatkan pendidikan, dan hak untuk mengembangkan diri sebagaimana dijamin dalam Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bukan sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan demikian, dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

[3.14] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan oleh Mahkamah karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

- [4.2]** Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Permohonan para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Ridwan Mansyur, dan Arsul Sani masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Jumat**, tanggal **sembilan**, bulan **Januari**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Jumat**, tanggal **tiga puluh**, bulan **Januari**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, selesai diucapkan **pukul 09.20 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, Anwar Usman, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Ridwan Mansyur, dan Arsul Sani, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh I Made Gede Widya Tanaya Kabinawa sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon dan/atau

kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

M. Guntur Hamzah

ttd.

Ridwan Mansyur

ttd.

Arsul Sani

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

I Made Gede Widya Tanaya Kabinawa



Plt. Panitera
Wiryanto - NIP 196406051988031001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id