

**IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERHADAP PENYELENGGARAAN  
DAN ANGGARAN PENDIDIKAN MENENGAH  
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**



Oleh:  
**M. HELMI**  
NIM. 1620310062

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

**TESIS**

**Diajukan kepada Program Magister Hukum Islam  
Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta  
Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Memperoleh Gelar Magister Hukum**

**YOGYAKARTA  
2018**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M. Helmi, S.H.I.  
NIM : 1620310062  
Program Studi : Magister Hukum Islam  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

menyatakan bahwa naskah tesis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Yogyakarta, 23 Rajab 1439 H.  
10 April 2018 M.



M. Helmi.,S.HI.  
NIM:1620310062

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M. Helmi., S.H.I  
NIM : 1620310062  
Program Studi : Magister Hukum Islam  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

menyatakan bahwa naskah tesis ini secara keseluruhan benar-benar bebas dari plagiasi. Jika dikemudian hari terbukti melakukan plagiasi, maka saya siap ditindak sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 23 Rajab 1439 H.  
10 April 2018 M:



**M. Helmi., S.H.I.**  
NIM: 1620310062

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## NOTA DINAS PEMBIMBING

Kepada Yth.,  
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga  
Yogyakarta

*Assalamu'alaikum wa rahmatullahi wa barakātuh.*

Setelah melakukan bimbingan, arahan, dan koreksi terhadap penulisan tesis yang berjudul: **IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERHADAP PENYELENGGARAAN DAN ANGGARAN PENDIDIKAN MENENGAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

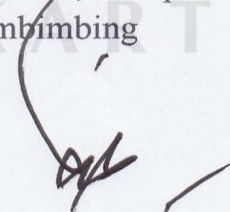
Yang ditulis oleh :

Nama : M. Helmi  
NIM : 1620310130  
Prodi : Magister Hukum Islam  
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Saya berpendapat bahwa tesis tersebut sudah dapat diajukan kepada Program Magister Hukum Islam Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga untuk diujikan dalam rangka memperoleh gelar Magister Hukum Islam.

*Wassalamu'alaikum wa rahmatullahi wa barakātuh.*

Yogyakarta, 10 April 2018/23 Rajab 1439 H  
Pembimbing

  
Prof. Dr. H. Susiknan., M.Ag  
NIP. 19680611 199403 1 003



**PENGESAHAN TUGAS AKHIR**

Nomor: B-147/Un.02/DS/PP.00.9/05 /2018

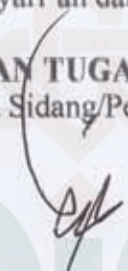
Tugas Akhir dengan judul : "IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG  
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH TERHADAP  
PENYELENGGARAAN DAN ANGGARAN  
PENDIDIKAN MENENGAH DI DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA"

yang dipersiapkan dan disusun oleh:


Nama : M. HELMI., S.H.I.  
NIM : 1620310062  
Telah dimunaqasyahkan pada : Senin 30 April 2018  
Dengan nilai : A (95)

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

**TIM UJIAN TUGAS AKHIR:**  
Ketua Sidang/Penguji I

  
Prof. Dr. H. Susiknan., M.Ag  
NIP. 19680611 199403 1 003

Penguji II

  
Dr. Sri Wahyuni, S.Ag., M.Ag., M.Hum.  
NIP. 19770107 200604 2 002

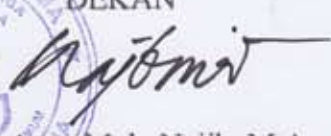
Penguji III

  
Dr. Malik Ibrahim, M.Ag.  
NIP. 19660801 199303 1 002

Yogyakarta, 30 April 2018

UIN Sunan Kalijaga

Fakultas Syari'ah dan Hukum  
DEKAN

  
Dr. H. Agus Moh. Najib, M.Ag  
NIP. 19710430 199503 1 001



## ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya pergeseran urusan pengelolaan pendidikan menengah dari kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan ketentuan angka 1 huruf a nomor 1 lampiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pergeseran ini dianggap telah bergeser dari makna ideal desentralisasi yakni semakin dekat pengelolaan pendidikan oleh daerah maka semakin dekat daerah dengan masyarakat. Pasca beralakunya, terjadi persoalan diantaranya maraknya penahanan ijazah, pungutan uang pendidikan, pengurusan administrasi yang semakin jauh, dan anggaran pendidikan yang belum mencapai 20 persen dari APBD. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis, *pertama*, alasan pergeseran kewenangan. *Kedua*, implikasi UU 23 Tahun 2014 tentang Pemda terhadap penyelenggaraan pendidikan. *Ketiga*, menjelaskan problem anggaran pendidikan menengah di DIY. *Keempat*, menjelaskan dimensi *masalah* terhadap pergeseran penyelenggaraan pendidikan menengah di DIY.

Jenis penelitian ini adalah penelitian kombinasi antara penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian ini bersifat deskriptif. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data primer melalui penelitian lapangan sedangkan data sekunder melalui kepustakaan. Data primer dan sekunder dianalisis secara kualitatif.

Penelitian ini menunjukkan bahwa: Pertama, alasan terjadinya pergeseran kewenangan di bidang pendidikan diantaranya, *pertama*, Upaya merumuskan kembali format ideal konsep otonomi daerah di bidang pendidikan. *Kedua*, Ketidajelasan hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota dan terjadinya penggemukan struktur birokrasi di daerah. *Ketiga*, sebagai upaya mengatasi *gap* penyelenggaraan pendidikan di seluruh wilayah Indonesia. Kedua, implikasi dari pergeseran kewenangan tersebut diantaranya penyelenggaraan pendidikan menengah di DIY berdampak positif terhadap daya guna dan hasil guna dengan meningkatnya Angka Partisipasi Kasar sebesar 93,02% dan Angka Partisipasi Murni sebesar 66,36%. Khusus untuk SMK, sinergisitas pendidikan SMK dengan pembangunan naik dari 29,17% menjadi 35,83% tahun 2016. Selain itu, terjadi pemerataan tenaga pendidik dan kependidikan yang tersebar ke seluruh sekolah SMA dan SMK di DIY. Selanjutnya terjadi peralihan aset pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi DIY sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketiga, problem penganggaran pendidikan karena *constitutional failure* dan inkonsistensi aturan pelaksana konsitusi baik UU Sisdiknas maupun Putusan Mahkamah Konstitusi. Kemudian, APBD daerah lebih banyak tersedot untuk membangun infrastruktur hingga mengalami defisit anggaran dua tahun berturut-turut yang melebihi aturan minimum defisit anggaran dari Mendagri. Khusus untuk pendidikan menengah, naiknya anggaran pendidikan baik nominal dan realisasinya di DIY tidak diikuti dengan naiknya anggaran pendidikan menengah, justru cenderung menurun tahun 2016 dibanding 2015. Keempat, berdasarkan pertimbangan keadilan, pemerataan, dan kemaslahatan, maka pergeseran kewenangan pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi di DIY telah berdaya guna positif dan sejalan dengan konsep kemaslahatan umat baik dari penyelenggaraan dan penganggaran.

Kata Kunci: Penyelenggaraan pendidikan menengah, anggaran pendidikan menengah, dan *masalah*.

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi huruf Arab yang dipakai dalam penyusunan ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 05936/U/1987.

### I. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Sa'	Ṣ	es (dengan titik diatas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ha'	Ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Ḍal	Ḍ	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	Er
ز	Za'	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Sad	Ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	Ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ta'	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Za'	Ḍ	zet (dengan titik di bawah)
ع	'Ain	‘	koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge

ف	Fa'	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Waw	W	W
هـ	Ha'	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya'	Y	Ye

## II. Konsonan Rangkap karena Syaddah Ditulis Rangkap

متعددة	Ditulis	<i>Muta'addidah</i>
عدّة	Ditulis	<i>'iddah</i>

## III. Ta' Marbutah di Akhir Kata

a. Bila dimatikan/sukunkan ditulis "h"

حكمة	Ditulis	<i>Hikmah</i>
جزية	Ditulis	<i>Jizyah</i>

b. Bila diikuti dengan kata sandang 'al' serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis h

كرامة الولىاء	Ditulis	<i>Karāmah al-auliya'</i>
---------------	---------	---------------------------

c. Bila ta' marbutah hidup atau dengan harakat, fathah, kasrah dan dammah ditulis t

زكاة الفطر	Ditulis	<i>Zakāh al-ḥiṭri</i>
------------	---------	-----------------------

## IV. Vokal Pendek

---َ---	Fathah	ditulis	A
---ِ---	Kasrah	ditulis	I



---◌---	Dammah	ditulis	U
---------	--------	---------	---

### V. Vokal Panjang

اَ	Fathah diikuti Alif Tak berharkat	جاهلية	Ditulis	<i>Jāhiliyyah</i>
يَ	Fathah diikuti Ya' Sukun (Alif layyinah)	تنسي	Ditulis	<i>Tansā</i>
يِ	Kasrah diikuti Ya' Sukun	كريم	Ditulis	<i>Karīm</i>
وُ	Dammah diikuti Wawu Sukun	فروض	ditulis	<i>Furūd</i>

### VI. Vokal Rangkap

يَ	Fathah diikuti Ya' Mati	ditulis	<i>Ai</i>
وُ	Fathah diikuti Wawu Mati	ditulis	<i>Au</i>

### VII. Vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

انتم	Ditulis	<i>a'antum</i>
أعدت	Ditulis	<i>'u'iddat</i>
لئن شكرتم	Ditulis	<i>la'in syakartum</i>

### VIII. Kata Sandang Alif + Lam

a. Bila diikuti huruf *Qomariyah*

القران	Ditulis	<i>al-Qur'an</i>
القياس	Ditulis	<i>al-Qiyās</i>

b. Bila diikuti huruf *Syamsiyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf 'l' (el) nya.

السماء	Ditulis	<i>as-Samā'</i>
الشمس	Ditulis	<i>asy-Syams</i>

### IX. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

ذوي الفروض	Ditulis	<i>zawīl furūd</i> atau <i>al-furūd</i>
اهل السنة	Ditulis	<i>ahlussunnah</i> atau <i>ahl as-sunnah</i>



**MOTTO**

“Hukum Kedekatan Selalu Berbanding Lurus dengan Kemudahan”

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA



**HALAMAN PERSEMBAHAN**

*Untuk sepasang bidadari tercinta.*

*Engkau segalanya..*

*Kakak Mahyuni Sastraningsih dan  
adik Tuhpatunisa yang selalu  
menginspirasi....*

*Dan tak lupa kepada yang  
terkasih Hasanul Laili yang  
lidahnya tak pernah kelu  
menyemangati....*

*Terima Kasih..*

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين. اشهد ان لا اله الا الله و اشهد ان محمدا رسول الله

اللهم صل على سيدنا محمد وعلى ال سيدنا محمد

Segala puji bagi Allah Swt., yang telah memberi kesehatan dan kesempatan yang diberikan kepada penyusun, sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi ini dengan berjalan lancar. Shalawat dan Salam tercurahkan atas baginda, Nabi besar Muhammad Saw., yang mana beliau telah bersusah payah memperjuangkan nama baik agama demi terciptanya kepercayaan umat tentang apa yang harus kita anut dan suatu yang diridhoi oleh Allah Swt., yaitu Agama Islam.

Atas rahmat dan karunia-Nya penyusun telah menyelesaikan Tesis yang berjudul “IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH TERHADAP PENYELENGGARAAN DAN ANGGARAN PENDIDIKAN MENENGAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA” secara lancar. Penyusun juga tidak lupa mengucapkan banyak terima kasih kepada berbagai pihak yang ikut berperan dalam menyusun Tesis ini, yang terhormat yaitu:

1. Prof. H. Yudian Wahyudi, Ph.D., selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga, yang telah memberikan ruang kepada penyusun untuk berkesempatan mengenyam pendidikan di kampus perubahan ini;
2. Dr. H. Agus Moh. Najib, S.Ag., M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, yang telah memberikan kemudahan bagi penyusun dalam proses penandatanganan berkas-berkas serta hal-hal lain yang berkaitan dengan keperluan administrasi penelitian secara umum.
3. Dr. Ahmad Bahiej, SH., M.Hum., selaku Ketua Program Magister Hukum Islam, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga, yang telah memberikan ruang interaksi selama penyusun menjalani masa studi di kampus ini, penyusun banyak mendapatkan ilmu yang beragam dan bermanfaat.
4. Prof. Dr. H. Susiknan, M.Ag., selaku pembimbing, yang dengan penuh kesabaran dan ketelatenan dalam memberikan pengajaran, pembimbingan, dan mengarahkan penyusun dalam menyelesaikan penelitian ini sehingga menjadi sebuah karya tulis yang layak dan berarti.
5. Seluruh dosen dan civitas akademika Program Studi Magister Hukum Islam Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan banyak ilmu selama perkuliahan.

6. Para Pejabat di Disdikpora DIY, DPPKA DIY, dan DPRD DIY yang telah berkenan memberikan kesempatan kepada penyusun untuk melakukan penelitian
7. Seluruh penghuni kelas Hukum Tata Negara angkatan 2016 yang telah sama-sama belajar kurang lebih selama 2 tahun sehingga begitu banyak cerita yang tercipta dan patut untuk dikenang. Diakhiri dengan perjuangan bersama-sama dalam menyelesaikan tugas akhir berupa Tesis. Kelas satu rasa, STM.
8. Seluruh elemen yang membantu dalam penyelesaian tesis ini yang tidak dapat diucapkan satu per satu, kepadanya diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

*Amin Ya Rabba alâmin.*

Paling utama hanya kepada Allah lah penyusun memohon ampunan atas segala kesalahan dan meminta agar selalu diberi petunjuk menuju jalan yang lurus. Dan Semoga Allah membalas semua amal kebaikan dengan balasan yang lebih dari yang apa yang diberikan. Amiiin.

Yogyakarta, 12 Maret 2018

Penyusun,

**M. Helmi**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIASI.....</b>	<b>iii</b>
<b>NOTA DINAS PEMBIMBING.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>vi</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>x</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>xi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xviii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	8
D. Kajian Pustaka.....	9
E. Kerangka Teoritik .....	13
F. Metode Penelitian.....	18
G. Sistematika Pembahasan .....	21
<b>BAB II OTONOMI DAN DESENTRALASI PENDIDIKAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH .....</b>	<b>22</b>

A. Landasan Konstitusional Otonomi Daerah.....	25
B. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	32
C. Desentralisasi Pendidikan menurut UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemda dan UU 20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas.....	38
D. Desentralisasi Pendidikan Pasca UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .....	46
 <b>BAB III PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN MENENGAH DI DIY PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH .....</b>	 <b>53</b>
A. Rasionalitas Pergeseran Kewenangan Pendidikan .....	53
1. Upaya Merumuskan Kembali Format Ideal Konsep Otonomi Daerah .....	53
2. Berbagai Persoalan Implementasi UU 32 Tahun 2004 .....	62
3. Pergeseran Kewenangan sebagai Upaya Mengatasi Gap Dalam Penyelenggaraan Pendidikan .....	66
B. Implikasi Pergeseran Kewenangan Pendidikan Menengah di DIY .....	70
1. Implikasi terhadap Politik Hukum Penyelenggaraan Pendidikan Menengah.....	70
2. Implikasi terhadap Proses Penataan Aset/Sarana Prasarana Pendidikan Menengah .....	83
3. Implikasi terhadap Anggaran dan Realisasi Anggaran	



Pendidikan Menengah di DIY.....	93
<b>BAB IV ANALISIS MASLAHAH POLITIK ANGGARAN PENDIDIKAN MENENGAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA .....</b>	<b>102</b>
A. Analisis Yuridis Penyelenggaraan Anggaran Pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta .....	102
B. Konsensus Eksekutif dan Legislatif DIY terhadap Komitmen Anggaran Pendidikan Menengah .....	113
C. Tujuan <i>Maslahah</i> terhadap Kebijakan Alih Kewenangan Pendidikan menengah .....	118
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>128</b>
A. Kesimpulan.....	128
B. Saran.....	130
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>131</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>	<b>I</b>
1. Daftar Terjemah .....	I
2. Daftar Pertanyaan Wawancara .....	II
3. Transkrip Hasil Wawancara .....	III
4. Curriculum Vitae.....	IV

## DAFTAR TABEL

- Tabel 1 Klasifikasi Urusan Pemerintahan, 40.
- Tabel 2 Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan Manajemen Pendidikan, 48.
- Tabel 3 Penduduk Menurut Usia Sekolah, 77.
- Tabel 4 Keberhasilan Capaian Pendidikan menurut APK dan APM, 79.
- Tabel 5 Data Peralihan Aset dari Kab/Kota ke Provinsi DIY, 90.
- Tabel 6 Rincian Anggaran dan Realisasi APBD untuk Pendidikan, 96.
- Tabel 7 Anggaran Belanja Langsung Disdikpora 2016 yang bersumber dari APBD, 97.
- Tabel 8 Anggaran dan Realisasi dana Dekonsentrasi, 98.



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam periode ketatanegaraan Indonesia, sentralisasi dan desentralisasi telah beberapa kali mengalami pergeseran. Selain pengaruh kondisi masyarakat dan perkembangan urusan pemerintah itu sendiri, pasang surutnya keberlakuan sentralisasi dan desentralisasi yang diwujudkan dalam pembagian kekuasaan pemerintah pusat, provinsi, daerah kabupaten/ kota dominan dipengaruhi oleh watak rezim kekuasaan negara, apakah bergerak ke arah otoriter atau demokratis.<sup>1</sup> Konfigurasi politik yang demokratis cenderung melahirkan produk hukum yang responsif, dan produk hukum yang ortodoks terbentuk oleh situasi konfigurasi politik yang otoriter. Akan tetapi, hubungan kausalitas tersebut sejauh menyangkut hukum publik.<sup>2</sup> Namun demikian, pergeseran yang terjadi tetaplah berada dalam jalur konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan hukum tertinggi.

Berakhirnya sentralisasi kekuasaan Orde Baru membawa banyak perubahan pada tatanan sosial-politik. Perubahan yang terbilang signifikan terjadi berkenaan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Di awal reformasi 1998, pergulatan politik hukum otonomi daerah kembali mencuat yang pada pemerintahan Orde Baru tertuang di dalam Undang-Undang Nomor

---

<sup>1</sup>Ali Syafaat, "Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota ke Provinsi", *Paper* disampaikan sebagai Keterangan Ahli pada Sidang Mahkamah Konsitusi Republik Indonesia, Perkara Nomor 30/PUU-XIV/2016 Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014 terhadap UUD 1945, hlm. 3-4.

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali press, 2012), hlm. 7.

5 Tahun 1974. Undang-Undang ini dipersoalkan karena dianggap sebagai instrumen otoritarianisme pemerintah pusat,<sup>3</sup> dan atas dasar itulah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan berselang lima tahun kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,<sup>4</sup> dan yang terbaru adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Substansi ketiga Undang-Undang tersebut kembali meletakkan prinsip desentralisasi dalam hubungan antara Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur klasifikasi urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintahan umum.<sup>5</sup> Urusan pemerintahan absolut menyangkut hal politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan agama. Penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat atau melimpahkannya kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekosentrasi. Pasal 9 ayat (3)

---

<sup>3</sup> Sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, terlebih dahulu ditetapkannya Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan. TAP MPR Nomor. XV/MPR/1998 hadir memberikan keluasaan otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab sesuai proporsional dalam perwujudan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional secara berkeadilan dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip demokrasi, keadilan, dan pemerataan. Pelaksanaan tersebut tidak pernah tercapai di Pemerintahan Orde Baru. Lihat Ali Syafaat, *Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota ke Provinsi*, Makalah disampaikan sebagai Keterangan Ahli pada Sidang Mahkamah Konsitusi Republik Indonesia, Perkara Nomor 30/PUU-XIV/2016 Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014 terhadap UUD 1945, hlm. 6-8.

<sup>4</sup> Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, (Malang: Satara Press, 2013), hlm. 128-129. Lihat juga, Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 7.

<sup>5</sup> Lihat Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintah yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Pasal 9 ayat (4) menegaskan bahwa urusan pemerintah konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Pergeseran sub urusan konkuren dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya pengelolaan pendidikan menengah, pengelolaan terminal penumpang Tipe A dan B, Pelaksanaan rehabilitasi di luar kawasan hutan Negara, pemberdayaan di bidang kehutanan, penyuluhan kehutanan provinsi, *metrology legal*: tera, tera ulang, pengawasan, pengelolaan tenaga penyuluh KB dan PLKB, penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan, penyuluhan perikanan nasional, perlindungan hutan di hutan lindung dan hutan produksi, dan penyediaan dana untuk masyarakat tidak mampu, tenaga listrik di daerah belum berkembang, terpencil dan pedesaan.<sup>6</sup>

Khusus di bidang pendidikan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 mengatur pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan nonformal merupakan urusan atau wewenang pemerintahan kabupaten/kota. Menurut Saldi Isra Undang-Undang ini

---

<sup>6</sup> Wahyudi Kumorotomo, Kewenangan Kabupaten/Kota dan Sinergitas Pelayanan Publik: Implikasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, [www.kumoro.staff.ugm.ac.id](http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id) akses tanggal 6 Oktober 2017 pukul 21.00 WIB.

mengatur bahwa pembagian urusan di bidang pendidikan, daerah provinsi hanya melaksanakan urusan yang bersifat koordinatif.<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, angka 1 huruf a nomor 1 dalam lampirannya terkait dengan pembagian urusan pemerintah bagian pendidikan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota menyebutkan bahwa pengelolaan penyelenggaraan pendidikan menengah menjadi urusan pemerintah provinsi. Sedangkan pengelolaan lainnya: pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, pendidikan nonformal menjadi urusan kabupaten/kota.

Pergantian dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ke Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah terjadi pergeseran pembagian urusan kewenangan di bidang pendidikan. Pergeseran tersebut berupa pengurangan kewenangan daerah Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan pendidikan menengah dan menjadikannya sebagai kewenangan daerah provinsi. Kewenangan Pemprov tersebut diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 yang mengukuhkan penyelenggaraan Pendidikan Menengah dan pendidikan khusus diserahkan kepada Provinsi, sementara penyelenggaraan pendidikan anak usia dini,

---

<sup>7</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 30/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945, hlm. 36.

pendidikan dasar, pendidikan menengah pertama, dan pendidikan nonformal dikelola oleh Kabupaten/Kota.<sup>8</sup>

Pergeseran tersebut memiliki konsekuensi kepada daerah untuk membangun kembali struktur baru. Seluruh daerah Provinsi mengambil alih kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota dalam Penyelenggaraan Pendidikan Menengah Atas. Pergeseran kewenangan tersebut berimplikasi pada pengelolaan berbagai aspek pendidikan, antara lain berupa anggaran pendidikan, sistem pendidikan, sumber daya manusia, pengadaan media dan sumber belajar.<sup>9</sup>

Berkenaan dengan anggaran pendidikan, politik hukum secara nasional telah mengatur secara rigid terkait dengan penyelenggaraan sistem pendidikan yang tertuang dalam Pasal 31 Ayat (3) UUD 1945. Dalam aturan ini, ayat (4) menyebutkan bahwa anggaran pendidikan yang dianggarkan minimum 20% dari APBN dan APBD. Tidak hanya itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 49 ayat (1) juga mengamanatkan 20 persen anggaran khusus pendidikan dari APBD.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu daerah di Indonesia harus secara konkret menjalankan amanat konstitusi tersebut. Proses realisasi anggaran di Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami pasang surut. Peningkatan kualitas pendidikan melalui peningkatan alokasi anggaran sebesar 20% dilakukan pada tahun 2009 (Arah Kebijakan Umum Belanja Daerah).

---

<sup>8</sup>Fachari Fachruddin, MK Kukuhkan Pengelolaan SMA/SMK Merupakan Kewenangan Pemprov, <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/26/20291101/mk-kukuhkan-pengelolaan-sma-smk-merupakan-kewenangan-pemprov>, akses tanggal 6 Oktober 2017 pukul 22.00 WIB.

<sup>9</sup>Betharia Rajagukguk, Implementasi Urusan Bidang Pendidikan Pasca UU No.23 Tahun 2014,

Pencapaian tersebut dilakukan dengan cara peningkatan mutu lulusan sebesar 5%, meningkatkan animo masuk perguruan tinggi sebesar 3%, dan meningkatkan budaya baca masyarakat sebesar 20%.<sup>10</sup> Tahun 2016 total APBD DIY sebesar Rp 4.190 Miliar. Anggaran tersebut digunakan untuk non pendidikan sebesar 3.280,07 miliar, transfer ke daerah sebesar 558,41 miliar, dan urusan pendidikan hanya mengalokasikan Rp 351, 51 miliar, hanya 9,7% dari total APBD.<sup>11</sup> Persentase tersebut naik hanya 0,7 persen dari APBD Tahun 2015.<sup>12</sup>

Minimnya anggaran pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang sudah ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah tidak mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya. Oleh sebab itu menjadi persoalan karena terjadi gap antara aturan konstitusi yang menerangkan bahwa anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN/APBD. Persoalan juga terjadi terkait jauhnya kepengurusan administrasi, penahan ijazah, dan pungutan uang pendidikan.<sup>13</sup>

Dari paparan data di atas, penulis tertarik mengkaji lebih mendalam dalam bentuk tesis dengan judul, “Implikasi Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendidikan Menengah di Daerah Istimewa Yogyakarta”.

---

<sup>10</sup> Triyastuti Setianingrum, “Komitmen Anggaran Pendidikan di Kota Pendidikan Yogyakarta Masih Belum Mencapai 20%”, *Jurnal Populasi*, 18 (1), 2007, hlm. 88-89.

<sup>11</sup> Rapor Merah APBD Pendidikan DIY 2016, <http://Edunews.id>. Lihat juga Ridwan Anshori, Anggaran Pendidikan DIY Belum Capai 20%, [www.Koran-sindo.com](http://www.Koran-sindo.com). Akses 22 Oktober pukul 10.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> [www.lo-diy.or.id](http://www.lo-diy.or.id). Akses 10 september 2017 pukul 20.00.



Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Daerah populer dengan jargon Kota pelajar dan Budaya. Kedua jargon tersebut adalah salah satu dari sekian banyak pertimbangan peneliti untuk mengkaji permasalahan ini.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, maka untuk memfokuskan kajian dalam penelitian ini dapat diidentifikasi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi pergeseran kewenangan pengelolaan pendidikan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana implikasi pergeseran kewenangan pengelolaan pendidikan terhadap penyelenggaraan pendidikan menengah di Daerah Istimewa Yogyakarta ?
3. Bagaimana implikasi penyelenggaraan anggaran pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta persepektif *Maṣlahah* ?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Kajian ini bertujuan memahami pergeseran penyelenggaraan pendidikan pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diantaranya: *pertama*, alasan dibalik pergeseran penyelenggaraan pendidikan menengah pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, dampak pergeseran kewenangan di bidang pendidikan terhadap

penyelenggaraan pendidikan oleh Pemerintah DIY. Ketiga, tinjauan *Maṣlahah* terhadap implikasi anggaran pendidikan di DIY.

## 2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan kajian ini diharapkan bisa sebagai, *Pertama*, dapat menjadi ilmu pengetahuan, penjelasan serta rujukan dalam penyelenggaraan otonomi daerah khususnya di bidang pendidikan dalam konsep desentralisasi pendidikan. *Kedua*, memberikan penjelasan bahwa pergeseran kewenangan konkuren dari pusat ke daerah di bidang pendidikan berdampak kepada banyak sektor, terutama pada ranah politik hukum penyelenggaraan pendidikan, anggaran dan pemerataan sektor pendidikan di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah yang otonom.

## D. Kajian Pustaka

Persoalan kewenangan penyelenggaraan Otonomi Daerah masih selalu bergerak sesuai dengan konteks suatu Negara yang tentunya berpengaruh terhadap berbagai sektor tanpa terkecuali persoalan kewenangan pendidikan. Karenanya, studi ini tidak berangkat dari “ruang kosong” penelitian sebelumnya. Namun, penulis dapat mengidentifikasi letak signifikansi perbedaan beserta kajian yang belum tersentuh oleh kajian penelitian terdahulu.

Kajian juga dilakukan oleh Abdul Wahab dengan Judul, “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia: Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan”. Kajian ini dilatarbelakangi oleh disahkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan. Kemudian di tahun yang sama, Undang-

Undang BHP ini dimohonkan untuk *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan fakta-fakta dan alat bukti dalam persidangan, akhirnya MK membatalkan Undang-Undang BHP ini yang sejatinya telah menghabiskan banyak uang Negara.

Penelitian ini menemukan bahwa, pembentukan Undang-Undang BHP tidak sejalan dengan hukum *responsive* serta gagal dalam tiga elemen pembentukan hukum yaitu budaya hukum, struktur hukum dan substansi hukum. Implikasi pembatalan Undang-Undang BHP tersebut telah menyebabkan perguruan tinggi yang telah menerapkan BHP harus kembali kepada sistem yang lama sehingga para pegawai dan dosen yang diangkat saat sistem tersebut berlaku meminta supaya diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.<sup>14</sup>

Penelitian juga dilakukan oleh Riyadi Santoso dengan judul, “Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan: Studi Kesiapan Pembiayaan Daerah di Kabupaten dan Kota Bekasi Jawa Barat Studi Kasus Pendidikan Dasar dan Menengah”. Kajian ini didasarkan pada masih rendahnya tingkat indeks tingkat pendidikan di Indonesia yaitu 0,77% dibandingkan dengan Philipina (0,99%), Thailand (0,81%), dan Vietnam (0,81%). Dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi pendidikan diharapkan mampu meningkatkan sumber daya di bidang pendidikan.

Kajian ini menggunakan pendekatan *budgeter* (ADS) dengan mengambil sampel 24 sekolah dalam mengkaji kebijakan pembiayaan

---

<sup>14</sup>Abdul Wahab, “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia: Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan”, *Tesis*, (Jakarta: Program Magister Ilmu Hukum, 2012).

pendidikan di daerah Kabupaten dan Kota Bekasi terhadap pendidikan dasar dan menengah.

Penelitian ini menemukan bahwa:<sup>15</sup>

Mengenai kondisi kesiapan pembiayaan daerah yang terjadi pada kedua daerah nampak telah ada antisipasi dan komitmen atas pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Hal itu terbukti pada besaran alokasi anggaran sektor pendidikan terhadap total APBDnya maupun dalam alokasi anggaran rutinnya yang nampak cukup besar (35,61 % - 43,35 %). Sedangkan pada alokasi anggaran pembangunan komitmen yang tinggi untuk menempatkan sektor pendidikan sebagai prioritas strategis masih nampak kurang terjadi. Diantara kedua daerah kasus, Kota Bekasi nampak lebih maju dalam perkembangan alokasi pembiayaan baik pada rutin maupun pembangunan, yang ditunjukkan dalam derajat yang selalu meningkat. Sedangkan kabupaten juga meningkat namun fluktuatif perkembangan pembiayaannya, yang di tahun 2001 mencapai 13,32 %, pada tahun 2002 turun menjadi 9,77 %.

Kajian juga dilakukan oleh Triyastuti Setianingrum dengan judul, “Analisis Biaya Pendidikan dan Komitmen Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap Pendidikan Tingkat Sekolah Dasar”. Penelitian ini mengkaji komitmen pemerintah Kota Yogyakarta terhadap alokasi anggaran 20% untuk pendidikan terhadap peningkatan mutu pendidikan beserta realisasinya.

Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, Anggaran pendidikan Kota Yogyakarta belum mencapai target 20 persen sesuai amanah konstitusi, namun di atas kertas kesungguhan untuk mencapai amanah konstitusi tersebut tetap terlihat. *Kedua*, kecilnya proporsi anggaran pendidikan dari pemerintah membawa akibat secara langsung pada meningkatnya beban biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh masyarakat. *Ketiga*, masyarakat mempunyai

---

<sup>15</sup> Riyadi Santoso dengan judul, “Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan: Studi Kesiapan Pembiayaan Daerah di Kabupaten dan Kota Bekasi Jawa Barat Studi Kasus Pendidikan Dasar dan Menengah”, *Tesis*, (Jakarta: Program Magister Ilmu Hukum, 2002).

semangat yang cukup tinggi dalam partisipasinya meskipun anggaran belum memenuhi amanah konstitusi. Keempat, harus ada upaya sungguh sungguh dari para *stakeholders* baik dari kalangan pemerintah, tokoh masyarakat maupun swasta untuk mencegah komersialisasi pendidikan.<sup>16</sup>

Kajian juga dilakukan oleh Dewi Sendhikasari dengan judul, “Pengalihan Manajemen Pendidikan Menengah dari Kabupaten/Kota ke Provinsi.” Penelitian ini dilatarbelakangi oleh perdebatan dan penolakan beberapa daerah terhadap pergeseran kewenangan pendidikan menengah. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang dinalisis dengan metode kualitatif.

Kajian ini menyimpulkan bahwa pengalihan kewenangan pendidikan menengah ke provinsi tetap harus dilakukan karena merupakan amanat Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru. Pengalihan kewenangan manajemen pendidikan menengah dari kabupaten/ kota ke provinsi berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 merupakan salah satu kebijakan desentralisasi pendidikan untuk memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan. Selain itu, kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas kebijakan pendidikan dalam rangka *good governance* di bidang pendidikan. Penerapan kebijakan ini akan menimbulkan beberapa dampak diantaranya, dengan kepindahan kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah, beban daerah kabupaten/kota dalam upaya menyelenggarakan pendidikan akan berkurang. Khususnya dalam beban

---

<sup>16</sup>Triyastuti Setianingrum, “Analisis Biaya Pendidikan dan Komitmen Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap Pendidikan Tingkat Sekolah Dasar”, *Tesis*, (Yogyakarta: Pasca Sarjana UGM, 2009).

biaya, sehingga berdampak pada efisiensi APBD yang cukup signifikan dan bisa dialihkan pada program yang memiliki skala prioritas.<sup>17</sup>

### **E. Kerangka Teoritik**

Untuk menjawab pertanyaan pada penelitian ini, maka perlu diperjelas kerangka teori yang digunakan sebagai pisau analisa berkenaan dengan penyelenggaraan desentralisasi pendidikan di daerah. Konsep otonomi daerah dan politik hukum anggaran digunakan untuk menganalisa masalah dalam penelitian ini.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia bisa ditelaah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi akan dibagi ke dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat otonom atau daerah yang bersifat administratif semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Kesemuanya akan diadakan badan perwakilan hingga pemerintah akan bersendi berdasarkan permusyawaratan.<sup>18</sup>

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam rumusan pasal 18 UUD 1945 terlihat jelas bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintah pusat atau daerah tingkat yang lebih tinggi kepada

---

<sup>17</sup> Dewi Sendhikasari, "Pengalihan Manajemen Pendidikan Menengah dari Kabupaten/Kota ke Provinsi.", *Jurnal Info Singkat Kementerian Dalam Negeri* Vol. VIII, No. 07/I/P3DI/ April 2016,

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm. 39.

daerah tingkat yang lebih rendah. Sebagai konsekuensi hal tersebut adalah adanya urusan-urusan pemerintahan yang didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil. Hal demikian sebagai titik bahwa daerah harus mempunyai regulasi yang jelas.

Dengan semangat UUD 1945 dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diproyeksikan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah.<sup>19</sup>

Pada prinsipnya terdapat beberapa hal dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi diantaranya: Pertama, meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Kedua, menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah. Dan ketiga, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>20</sup>

Untuk menganalisis dari perspektif Islam, penelitian ini menggunakan teori *maṣlahah*. *Maṣlahah* selalu maknanya sama dengan kebajikan (*al-Khair*),

---

<sup>19</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 2.

<sup>20</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Andi Publishing, 2002), hlm. 59.

kebermanfaatan (*al-Naf*), dan kebaikan (*al-Husn*).<sup>21</sup> Dari segi yang lain, *maṣlahah* dapat di lihat dari segi *‘urf* dan *syar’i*.<sup>22</sup> Tinjauan ini tidak hanya mengindikasikan bahwa Syari’ah Islam *compatible* terhadap tuntutan kebutuhan manusia yang selalu bergerak ke arah perubahan sesuai dengan konteks zamannya.

Representasi dari *maṣlahah* yang ditujukan bagi kepentingan kehidupan manusia untuk menyingkap makna dan tujuan dibalik ketetapan Syariah Islam. Dalam hal universalitas maknanya Syari’ah Islam sangat menjunjung tinggi keadilan (*‘adalah*), *rahmah*, dan *maṣlahah*. Pada prinsipnya semua ketentuan norma dalam al-Qur’an maupun Hadist berhulu dan bermuara kepada *maṣlahah* bagi kehidupan ummat manusia. Penjaminan eksistensi dari *maṣlahah* tidak terlepas dari hadirnya *hikmah* dan *illah* dalam norma hukum Syari’ah baik berupa *al-amr* maupun *an-nahy*. Disatu sisi, formulasi *legal maxim* bertumpu pada penemuan *illah* dan *hikmah*.

Kondisi sosial yang selalu bergerak ke arah yang berkembang dan berubah (dinamis) maka hukum pun harus mampu menjawab persoalan demikian. Merujuk pendapat Ahmad Hasan yang menyatakan bahwa legislasi Al-Qur’an harus mempertimbangkan tabiat dan kemampuan manusia serta keadaan dan kondisi sosial. Pada konsep dasarnya Al-Qur’an bertujuan membentuk individu yang berlandaskan kepada moralitas ketimbang hukum.

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ath-Tufi berpendapat bahwa dalam arti *‘Urfi maṣlahah* adalah sebab yang membawa kebaikan dan kemanfaatan seperti perniagaan yang membawa keuntungan, sedangkan dalam arti *syar’i maṣlahah* merupakan sebab yang membawa kepada tujuan syari’ah dalam artian *maṣlahah* masuk dalam kajian *maqāṣid al-syarī’ah*. Pandangan ini dapat di lihat dalam Mustafa Zaid, *Maṣlahah fi al-Tasyrī’ al-Islamy wa Najm al-Din al-Tufi*, (t.tp: Dar al-Fikr al-‘Arabiy, 1964), hlm. 211.



Oleh sebab itu, ia dalam kondisi tertentu menjelaskan perintah-perintahnya melalui bahasa nalar dan tujuan, meskipun suatu otoritas absolut sesungguhnya tidak perlu melakukan demikian. Hal inilah yang menjadi alasan mengapa pola dan nada legislasi al-Qur'an bersifat umum dan rasional sehingga ia dapat beradaptasi dengan kondisi-kondisi kehidupan yang terus berubah.<sup>23</sup>

Konsep *maṣlaḥah* sebagai wahana dari perubahan hukum harus mampu secara metodologis menjawab persoalan hukum itu sendiri. Melalui konsep ini para mujtahid hukum memiliki kerangka kerja untuk menangani masalah kebijakan hukum yang inheren di dalam sistem hukum yang disandarkan kepada *nass Syara'* (al-Qur'an dan Hadis) yang pada dasarnya mengandung fondasi materiil hukum yang terbatas mengenai urusan kehidupan dalam situasi lingkungan yang terus berubah. Oleh sebab itu, konsep *maṣlaḥah* sebagai bentuk legitimasi bagi aturan hukum baru dengan merujuk kepada seberapa besar perubahan hukum dapat dicapai melalui aplikasi konsep *maṣlaḥah*.

Menurut Ath Thufi ada empat landasan dalam merumuskan *maṣlaḥah* diantaranya:<sup>24</sup>

Pertama, *istiqlāl al-'uqul bi idrak al-maṣalih wa al-mafāsīd*. Kebebasan akal manusia untuk menentukan kemashlahahan dan kemadaratan di bidang muamalat duniawi. Implikasinya ialah penentuan kemashlahahan atau kemadaratan di bidang muamalat cukup dilakukan dengan penataran manusia tanpa didukung wahyu atau hadis. Menurut Ath-Thufi, akal sehat manusia saja

---

<sup>23</sup> Ahmad Hasan, *Analogical Reasoning in Islamic Jurisprudence: A Study of the Judicial Principle of Qiyas*, (t.tp: Adam Publishers and Distributors, 1994), hlm. 153.

<sup>24</sup> Mustafa Zaid, *Al-Maṣlaḥah fi at-Tasyrī' al-Islami* wa Najmuddin ath-Thufi, (Beirut: Dar al-Fikr, 1954), hlm 127-132

cukup memiliki kompetensi menentukan apa itu masalah dan apa itu mafsadat (mudharat).

Kedua, *al-maṣlahah dalīl syar'i, mustaqill 'an al-nuṣuṣh*. Kemashlahatan tersebut merupakan dalil di luar teks suci (ayat atau hadis). Mashlahah merupakan dalil syar'i yang independen dalam batas pengertian bahwa validitas kehujjahan *maṣlahah* tidak memiliki ketergantungan dengan nash. Sebaliknya keberadaan mashlahah dapat ditunjukkan dengan membuktikan secara empirik melalui hukum kebiasaan.

Ketiga, *majal al-'amal bi al-maṣlahah huwa al-mu'amalah wa al'adat duna al-'ibādah wa al-muqaddarat*. Objek penggunaan teori *maṣlahah* adalah hukum-hukum transaksi social (mu'amalah) dan hukum-hukum kebiasaan ('adah). Sebaliknya kajian *maṣlahah*, menurut landasan ideal ini tidak dapat menjamah kesakralan ritus keagamaan (ibadah mahdah). Menurut Ath-Thufi, masalah-masalah ibadah murni merupakan hak yang maha kuasa semata, sehingga tidak ada kesempatan bagi manusia untuk menguak muatan mashlahahnya. Sebaliknya apa yang mengangkut mu'amalah dan 'adah Allah SWT mengkonsumsi sepenuhnya untuk kemashlahatan hamba-Nya. Karena itu, perangkat akal manusia dapat mengimplementasikannya betapapun muatan mashlahah yang terkandung di dalamnya bersebrangan dengan nash.

Keempat, *al-maṣlahah aqwa adillah al-syar'i*. Kemashlahatan tersebut merupakan dalil syara' yang paling kuat. Ath-Thufi tidak menetapkan bahwa kemashlahatan tersebut adalah dalil yang berdiri sendiri dan merupakan dalil syara' yang paling kuat, bukan hanya hujjah semata, ketika tidak terdapat nash

dan ijma', melainkan harus didahulukan atas nash dan ijma' ketika terjadi kontradiktif antara lainnya. Sehingga jika ada pertentangan teks wahyu atau hadits dengan kemashlahahan yang terkait dengan persoalan muamalat duniawi harus didahulukan kemashlahahan tersebut melalui jalan takhsis atau bayan (pengkhususan atau penjelasan). Hal demikian ath-Thufi lakukan karena dalam pandangannya, mashlahah itu bersumber dari sabda Nabi saw: *lā dharara wa lā dhirara* ( لا ضرر و لا ضرر ) "tidak memudaratkan dan tidak dimudaratkan". Pengutamaan dan mendahulukan mashlahah atas nash ini ditempuh baik nash itu qath'i dalam sanad dan matan-nya atau dzanni keduanya. Untuk mendukung keempat asas atau prinsip mashlahah tersebut, ath-Thufi mengemukakan alasan-alasan nash baik secara global maupun secara rinci.<sup>25</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini adalah penelitian hukum kombinasi antara penelitian hukum normatif yang lebih menekankan pada studi pustaka (*library research*) dengan hukum empiris yang diperoleh langsung dari lapangan (*field research*).

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum terhadap asas hukum, sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum, kajian terhadap sejarah hukum, dan juga kajian terhadap perbandingan hukum.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Imam Fawaid, Konsep Pemikiran At-Tufi tentang Masalah sebagai Metode Istibath Hukum Islam”, *Jurna Lisan Al Hal* Vol 6 Nomor 2 Desember 2014. Hlm. 296-298.

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press), hlm. 51.

Penelitian empiris (*field research*) diperoleh langsung dari pengamatan dan wawancara yang mendalam dengan responden dan narasumber. Pemilihan narasumber dan responden dilakukan dengan metode *purposive sampling* berdasarkan pertimbangan peneliti dengan berbekal pengetahuan untuk memilih narasumber dan responden.<sup>27</sup> Narasumber dalam konteks penelitian ini ditempatkan sebagai pengamat bukan sebagai unit yang diteliti, yang dimana narasumber dipilih sesuai dengan kapasitas keilmuannya dan memiliki hubungan dengan objek yang diteliti. Diantaranya pakar hukum, kepala dinas pendidikan, pimpinan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dan lain-lain.<sup>28</sup>

## 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan perpaduan pendekatan yuridis normatif (*Statute Aproach*)<sup>29</sup> yang dimaksudkan untuk menggali dan mengkaji peraturan perundang-undangan sebagai dasar berpijak dalam meneliti, dan hukum empiris yaitu menggali proses implikasi penyelenggaraan dan penganggaran pendidikan menengah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 3. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan data primer yang diperoleh dari wawancara dengan Kepala Disdikpora DIY, Kepala Dinas DPPKA DIY, Pimpinan DPRD DIY dan data

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm, 174-175.

<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 93.

sekunder.<sup>30</sup> Bahan hukum primer bersumber dari studi kepustakaan, dokumentasi dan literatur. Bahan yang digunakan berupa Undang-Undang Dasar Negara RI 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Pemerintah No 32 Tahun 2013 tentang Perubahan atas PP No 19 Tahun 2005 Tentang Standar Pendidikan Nasional, Permendagri No 17 Tahun 2012 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, Permendagri No 59 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah, dan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pendidikan Berbasis Budaya.

Bahan hukum Sekunder sebagai penunjang penulisan penelitian ini berupa buku-buku hukum, makalah, artikel, karya ilmiah/disertasi, tesis, jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini.

Bahan hukum tersier juga diperlukan untuk menunjang penelitian ini diantaranya Kamus Hukum, Kamus Bahasa Inggris, serta Kamus Besar Bahasa Indonesia.

#### 4. Analisis Data

---

<sup>30</sup> Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2006), hlm. 7.

Analisis data merupakan konseptualisasi proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang telah dikumpulkan dari penelitian lapangan dan *library*.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan metode deskriptif-analitis.<sup>31</sup> Mendeskripsikan data yang terkumpul, mengklasifikasi, menggambarkan, kemudian menguraikan data yang diperoleh dari data primer, sekunder, dan tersier. Diantaranya yaitu wawancara dengan narasumber dan responden serta pengamatan sebagai proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dipahami dan diinterpretasikan.

#### **G. Sitematika Pembahasan**

Bab 1 berisi tentang bab pendahuluan yang mejelaskan mengenai latar belakang masalah penelitian yang menjadi alasan mengapa kajian ini penting, kemudian merumuskan masalah yang diteliti, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka (tinjauan literatur) terdahulu sebagai upaya pemetaan secara jelas posisi kajian ini. Selanjutnya kerangka teori dan cara kerja teori yang dipakai dalam menjelaskan dan menganalisa permasalahan, pembahasan serta penerapan teori (otonomi daerah, politik anggaran dan *masalah*) pada persoalan pergeseran penyelenggaraan pendidikan, kemudian menjelaskan metode penelitian yang digunakan dan terakhir sistematika pembahasan.

Bab II Pada bab ini akan dijelaskan mengenai desentralisasi pendidikan di era otonomi daerah. Penjelasan tentang desentralisasi pendidikan pada bab

---

<sup>31</sup> M. Subana dan Sudrajat, *Dasar-Dasar Penelitian Ilmiah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2005), hlm. 69.

ini akan membandingkan desentralisasi pendidikan era UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan selanjutnya, menjelaskan sistem pengelolaan pendidikan dalam UU No.23 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas Pasca UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Bab III Pembahasan tentang Gambaran Umum penyelenggaraan pendidikan Menengah di DIY pasca -Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya tentang alasan terjadinya pergeseran kewenangan pendidikan dalam UU Pemda dan implikasi pergeseran kewenangan pendidikan menengah di DIY terhadap politik hukum penyelenggaraan pendidikan menengah, penataan sarana dan prasaran pendidikan menengah, dan anggaran beserta realisasi anggaran pendidikan menengah.

Bab IV Menganalisa politik anggaran pendidikan menengah di DIY diantaranya problem implementasi Pasal 31 Ayat 4 UUD 1945 di DIY, komitmen anggaran pendidikan menengah di DIY serta analisis dimensi *masalah* terhadap penyelenggaraan pendidikan dan penganggaran pendidikan menengah di DIY.

Bab V Penutup yang berisi kesimpulan dan saran.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Pergeseran kewenangan pendidikan menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda dilatarbelakangi oleh upaya merumuskan kembali konsep ideal otonomi daeran serta terjadinya berbagai masalah implementasi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemda diantaranya pertama, ketidakjelasan hubungan Pemerintah Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota dan terjadinya penggemukan struktur birokrasi di daerah. Kedua, upaya mengatasi *gap* penyelenggaraan pendidikan di seluruh wilayah Indonesia
2. Pergeseran kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi di DIY telah berimplikasi terhadap: *Pertama*, politik hukum penyelenggaraan pendidikan menengah di DIY. Konsensus politik di DIY melahirkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2016 tentang penyelenggaraan pendidikan menengah sebagai asas pelaksana undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penetapan penyelenggaraan pendidikan menengah ini diiringi oleh alih fungsi kewenangan Disdikpora dan pengaturan organisasi perangkat daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 49 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Rincian Tugas Dan Fungsi Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga. Penyelenggaraan pendidikan menengah di DIY berdampak positif terhadap daya guna dan



hasil guna dengan meningkatnya Angka Partisipasi Kasar sebesar 93,02% dan Angka Partisipasi Murni sebesar 66,36%. Khusus untuk SMK, sinergisitas pendidikan SMK dengan pembangunan naik dari 29,17% menjadi 35,83% tahun 2016. Selain itu, terjadi pemerataan tenaga pendidik dan kependidikan yang tersebar ke seluruh sekolah SMA dan SMK di DIY. *Kedua*, terjadi peralihan aset pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi DIY. Peralihan ini telah berjalan sesuai prosedur dengan mengacu kepada Surat Edaran Mendagri Nomor 120/5935/SJ tanggal 16 Oktober 2015 tentang Percepatan Pelaksanaan Pengalihan Urusan berdasarkan UU Penda. *Ketiga*, Anggaran Pendidikan ditetapkan sebesar Rp 344.536.275.801 (9,7%) dari total APBD tahun 2016 naik 0,7% dari tahun sebelumnya. Namun, naiknya porsi anggaran baik secara nominal maupun realisasinya tidak diikuti oleh kenaikan realisasi anggaran pendidikan menengah, bahkan cenderung menurun dari Rp 40.516.287.000 tahun 2015 dan Rp 37.721.695.400 tahun 2016.

3. Problem penganggaran pendidikan terjadi karena: pertama, *constitutional failure* dan inkonsistensi aturan pelaksana konsitusi baik UU Sisdiknas maupun Putusan Mahkamah Konstitusi. Kedua, APBD daerah lebih banyak tersedot untuk membangun infrastruktur hingga mengalami defisit anggaran dua tahun berturut-turut yang melebihi aturan minimum defisit anggaran dari Mendagri.

Anggaran pendidikan menengah di DIY belum mencapai target 20% amanah konstitusi, akan tetapi kesungguhan untuk memenuhi aturan tersebut terlihat

dari upaya pemerintah dengan semakin naiknya anggaran secara bertahap yang dimungkin menurut konsitusi.

Dari perspektif *maṣlahah*, pergeseran kewenangan pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi di DIY telah berdaya guna positif dan sejalan dengan konsep kemaslahatan umat baik dari penyelenggaraan dan penganggaran berdasarkan pertimbangan keadilan, pemerataan, dan kemaslahatan.

## **B. Saran**

Pada bab pentup peneliti tuliskan saran yang merupakan beberapa sisi yang belum tersentuh pada penelitian ini dan saran untuk para pemangku kebijakan pendidikan terkait antara lain:

1. Bagian atau sisi yang belum tersentuh pada kajian ini terletak pada bagaimana pemanfaatan barang daerah atau aset pendidikan pasca peralihan kewenangan disatu sisi, disisi lain koordinasi proses peralihan akta tanah, sertifikat bangunan dan lainnya antara BPN dan Pemprov dan masalah yang muncul dalam proses pencatatan tersebut belum tersentuh sama sekali.
2. Diharapkan Pemerintah Provinsi DIY untuk mengukuhkan kembali komitmen terhadap anggaran pendidikan 20% di luar gaji tenaga pendidik dan kependidikan sesuai amat konstitusi sebagai upaya melaksanakan spririt pembangunan pendidikan yang merata pada seluruh jenjang pendidikan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adya, Atep, Barata dan Bambang Triharyanto, *Perbendaharaan dan Pemeriksaan Keuangan Negara/Daerah*, Jakarta: Gramedia, 2005.
- Bisariyadi, “Politik Penundaan Pelaksanaan Putusan atas Nama Demokrasi”, *Majalah Konstitusi* edisi Februari 2017.
- Catatan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2016.
- Fajar ND, Fajar, dan Achmad, Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Fawaid, Imam, Konsep Pemikiran At-Tufi tentang Masalah sebagai Metode Istibath Hukum Islam”, *Jurna Lisan Al Hal* Vol 6 Nomor 2 Desember 2014.
- Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Jakarta: Konpress, 2006.
- Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Huda, Ni'matul, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan Pustaka, 2007.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bina Aksara, 1992.
- [journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/download/1548/pdf](http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/download/1548/pdf)
- Kansil, C.S.T dan Cristine S.T Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- Khalaf, Abdul Wahhab, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, Beirut: Dār al-Fiqr, 1986.
- Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Rineka Cipta, 1979.

- Kusumah, R.M.A.B, *Sejarah Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Lampiran Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/5935/SJ tentang Percepatan Pelaksanaan Urusan tanggal 16 Oktober 2015.
- Laporan Kinerja Instansi Pemerintah, Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga DIY tahun 2016.
- Madkur, Muhammad Sallam, *al-Ijtihad fi al-Ta'yir al-Islamiy*, Kairo: *Dar al-Nahdah al-'Arabiyyah*, 1984.
- Mahfud MD, Moch, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali press, 2012.
- Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994.
- Marbun, S. F, dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi Publishing, 2002.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi Publishing, 2002.
- Marzuki, Mahmud, Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Tahun 2011.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, t.t.
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2005.
- Pasal 1 huruf angka (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara.
- Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Pasal 329 ayat (1) dan (2) Peraturan Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

- Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Tahun 2005-2025.
- Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Berbasis Budaya. Lihat juga Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Tahun 2005-2025.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-IV/2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 30/PUU-XIV/2016 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945.
- Rahman, Zaini, *Fiqh Nusantara dan Sistem Hukum Nasional: Perspektif Kemaslahatan Kebangsaan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.
- Rencana Startegis Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2017.
- Retnaningsih, Ning dkk, *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Penataan Daerah (Teritorial Reform) dan Dinamikanya*, (Salatiga: Persemaian Cinta Kemanusiaan (Percik), 2008.
- Rosidin, Utang, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2010.
- Sarman dan Muhammad Taufiq, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- Sarman, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- Siregar, Doni, *Manajemen Aset*, Jakarta: Gramedia, 2004.
- Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo, 2006.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Soemantri, Sri, *Otonomi Daerah*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014.
- Subana, M dan Sudrajat, *Dasar-Dasar Penelitian Ilmiah*, Bandung: Pustaka Setia, 2005.
- Sugianto, Rendi, "Pendekatan dalam Proses Perencanaan dan Penyusunan ABK", *Jurnal, Jejaring Administrasi Publik*, Vol VI, Nomor 2, Tahun 2014.

- Sukriono, Didik, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang: Satara Press, 2013.
- Sukriono, Didik, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Malang: Satara Press, 2013.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2008.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Syafaat, Ali “Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota ke Provinsi”, Paper disampaikan sebagai Keterangan Ahli pada Sidang Mahkamah Konsitusi Republik Indonesia, Perkara Nomor 30/PUU-XIV/2016 Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014 terhadap UUD 1945.
- Syaukani HR dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Cetakan Pertama*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-undang SISDIKNAS tahun 2003 Jakarta: Redaksi Sinar Grafika, 2003.
- Wahidin, Samsul, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Yusuf, M, *Langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan Keuangan Daerah Terbaik*, Jakarta: Salemba Empat, 2010.
- Zaid, Mustafa, *Al-Maşlahah fi as-Syari’ah al-Islamy wa Naj ad-Din at-Tufy* , Kairo: Dār al-Fiqr, 1954.

### **Tesis, Jurnal, Makalah dan Majalah:**

- Abdul Kadir Jaelani, “Implikasi Berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pariwisata Halal di Kota Mataram dan Lombok Timur”, *Tesis*, Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 2017.

- Abdul Kadir Jaelani, “Konsep Ideal Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”, Makalah Hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Magister Hukum Kenegaraan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2016.
- Ahmad Shauqi, “Analisa Implementasi Pasal 31 Ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemenuhan Anggaran Pendidikan 20 Persen”, Tesis Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Tahun 2009.
- Bisariyadi, “Politik Penundaan Pelaksanaan Putusan atas Nama Demokrasi”, *Majalah Konstitusi* edisi Februari 2017.
- Dewi Sendikhasari, “Pengalihan Kewenangan Manajemen Pendidikan Menengah dari Kabupaten/Kota ke Provinsi”, *Majalah Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri*, Kajian terhadap Isu Aktual dan Strategis, vol. VII April 2016.
- Hermanto, Rohman, “Dinamika Politik Reformasi Anggaran Pro Rakyat: Studi Kepentingan Politik Budget Actor dalam Pembahasan APBD Provinsi Jawa Timur Tahun 2010”, *Tesis Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada Yogyakarta* Tahun 2011.
- Fawaid, Imam, Konsep Pemikiran At-Tufi tentang Masalah sebagai Metode Istibath Hukum Islam”, *Jurna Lisan Al Hal* Vol 6 Nomor 2 Desember 2014.  
*journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/download/1548/pdf*
- Nur Pratiwi, Ratih, *Politisasi Anggaran Sektor Publik*, Makalah tidak terbit. Sosiologi FISIP UB.
- Rahman Assegaf, Abd, “Pergeseran Kebijakan Pendidikan Nasional Bidang Agama Islam 1942-1994”, *Disertasi*, Yogyakarta: PPs, UIN Sunan Kalijaga, 2004.
- Rapor Merah APBD Pendidikan DIY 2016, <http://Edunews.id>.
- Anshori, Ridwan, Anggaran Pendidikan DIY Belum Capai 20%, [www.Koran-sindo.com](http://www.Koran-sindo.com).
- Santoso, Riyadi, “Analisis Kebijakan Desentralisasi Pendidikan: Studi Kesiapan Pembiayaan Daerah di Kabupaten dan Kota Bekasi Jawa Barat Studi Kasus Pendidikan Dasar dan Menengah”, *Tesis*, Jakarta: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- Sella Nova Damayanti, “Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah

Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Vol 5, Nomor 3 Desember 2017.

Setianingrum, Triyastuti, “Analisis Biaya Pendidikan dan Komitmen Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap Pendidikan Tingkat Sekolah Dasar”, *Tesis*, Yogyakarta: Pasca Sarjana UGM, 2009.

Subhi Mahmasani, *Falsafah al-Tasyri’ fi al-Islām, Dar al-Ilmi li al-Malayīn*, dalam <http://huseinmuhammad.net/hukum-islam-yang-tetap-dan-yang-berubah/#sth.ash.p376gTz7.dpuf>

Sugianto, Rendi, “Pendekatan dalam Proses Perencanaan dan Penyusunan ABK”, *Jurnal*, Jejaring Administrasi Publik, Vol VI, Nomor 2, Tahun 2014.

Supardi U.S, “Arah Pendidikan di Indonesia dalam Tatataran Kebijakan dan Implementasi”, *Jurnal Formatif*, vol 2 Nomor 2.

Wahab, Abdul, “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia: Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan”, *Tesis*, Jakarta: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2012.

#### Website:

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/26/20291101/mk-kukuhkan-pengelolaan-sma-smk-merupakan-kewenangan-pemprov>.

<http://pemerintah.net/pembagian-urusan-pemerintahan-daerah-uu-no-232014/>, akses tanggal 15 Januari 2018 Pukul 14.00.

<http://www.harianjogja.com/baca/2017/01/17/pemda-diy-balai-dikmen-dibentuk-ini-perannya-785287>

<http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/12/16230620/mk.terima.quotvitaminquot.eksaminasi.putusan>

[http://www.kompas.com/read/xml/2008/10/18/00421350/anggaran\\_pendidikan\\_dasar\\_dan\\_kesejahteraan\\_guru\\_diprioritaskan](http://www.kompas.com/read/xml/2008/10/18/00421350/anggaran_pendidikan_dasar_dan_kesejahteraan_guru_diprioritaskan).

[www.liputan6.com/bisnis/read/2356557/anggaran-pendidikan-di-apbn-2016-cetak-sejarah](http://www.liputan6.com/bisnis/read/2356557/anggaran-pendidikan-di-apbn-2016-cetak-sejarah),

[www.metrotvnews.com](http://www.metrotvnews.com)



[www.repository.ugm.ac.id](http://www.repository.ugm.ac.id).

<https://www.article33.or.id/document/uu-23-tahun-2014-pembagian-urusan-pemerintahan-sumber-daya-alam>.,

<https://edukasi.kompas.com/read/2013/01/03/17571619/2012.Tahun.Ketidakadilan.Pendidikan>., akses tanggal 27 Maret Pukul 20.00.

<http://www.neraca.co.id/article/93840/mengurai-ketimpangan-pendidikan>., akses tanggal 17 Maret Pukul 20.00.

[www.Koran-sindo.com](http://www.Koran-sindo.com).

<http://Edunews.id>.

<http://nasional.kompas.com/read/2017/07/26/20291101/mk-kukuhkan-pengelolaan-sma-smk-merupakan-kewenangan-pemprov>.

<http://pemerintah.net/pembagian-urusan-pemerintahan-daerah-uu-no-232014/>, akses tanggal 15 Januari 2018 Pukul 14.00.

<http://www.harianjogja.com/baca/2017/01/17/pemda-diy-balai-dikmen-dibentuk-ini-perannya-785287>

<http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/12/16230620/mk.terima.quotvitaminquot.eksaminasi.putusan>

[http://www.kompas.com/read/xml/2008/10/18/00421350/anggaran\\_pendidikan\\_dasar\\_dan\\_kesejahteraan\\_guru\\_diprioritaskan](http://www.kompas.com/read/xml/2008/10/18/00421350/anggaran_pendidikan_dasar_dan_kesejahteraan_guru_diprioritaskan).

#### **Daftar Wawancara:**

Nurhidayat, Bahtiar: Jabatan Kepala Seksi Perencanaan Pendidikan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Daerah Istimewa Yogyakarta

Triasih, Isti, Kepala Seksi Pendidikan Menengah Kejuruan Disdikpora Daerah Istimewa Yogyakarta

Ari, Jabatan Pegawai Bagian Pengelolaan Barang Daerah Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Provinsi DIY

Doni, Jabatan Pegawai Bagian Akuntansi Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Provinsi DIY

Fendi, Pegawai Bagian Data dan Teknologi Informasi Dinas Pendapatan,  
Pengelolaan Keuangan dan Aset Provinsi DIY

Nursasmito, Jabatan Anggota DPRD DIY dari Partai Keadilan Sejahtera



## *Curriculum Vitae*

### **A. Biodata Pribadi**

**Nama** : M. HELMI  
**Jenis Kelamin** : Laki-laki  
**Tempat, Tanggal Lahir** : Nusa Jaya, 9-Juni-1994  
**Alamat Asal** : Nusa Jaya, Manggelewa, Dompu, NTB.  
**Alamat Tinggal** : Masjid Al-Bahrawi, Tegal Panggung, Danurejan, Yogyakarta  
**Email** : [helmilionaire@yahoo.com](mailto:helmilionaire@yahoo.com)  
**No. HP** : 082327922944



### **B. Latar Belakang Pendidikan Formal**

Jenjang	Nama Sekolah	Tahun
TK	-	-
SD	SDN 13 Manggelewa	2000-2006
SMP	SMPN 2 Manggelewa	2006-2009
SMA	SMAN 1 Manggelewa	2009-2012
SI	UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta	2012-2016

**C. Latar Belakang Pendidikan Non Formal:** Pondok Pesantren Darunnajihin 2007-2012