

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian disebut UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa salah satu tujuan negara Republik Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa, oleh sebab itu setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan pendidikan yang bermutu tanpa membedakan suku, ras, etnis, agama, dan jenis kelamin.¹ Penyelenggaraan pendidikan itu sendiri telah tercantum dalam UUD NRI 1945 pasal 31 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya, pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pengajaran nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Maka dari itu, pendidikan sangat penting dan wajib diberikan kepada setiap warga negara. Harapan dengan adanya pendidikan, maka kesejahteraan warga negaranya akan terjamin.²

Salah satu faktor penting dalam perkembangan suatu negara adalah pendidikan karena pendidikan dapat menjadi salah satu jalan untuk

¹ Ira Mardiana, dkk, "Penerapan Kebijakan Sistem Zonasi serta Dampak terhadap Kesetaraan Hak Memperoleh Pendidikan", *Ilmiah Profesi Pendidikan*, Vol.7, No 2, Juni 2022, hlm. 735.

² Siti Fadia Nurul Fitri, "Problematika Kualitas Pendidikan di Indonesia", *Pendidikan Tambusai*, Vol.5 No.1, Th.2021, hlm. 1617.

mengubah kualitas sumber daya manusia di suatu negara. Peranan pendidikan menjadi peran penting karena pendidikan menjadi media yang efektif untuk mengajarkan norma di kalangan masyarakat. Pendidikan juga memiliki peran penting untuk membangun dan memupuk kepribadian bangsa, memperkuat identitas nasional, dan memantapkan jati diri sebuah bangsa.³ Pendidikan menjadi tombak utama yang diharapkan dapat melahirkan generasi penerus bangsa dengan pribadi cerdas dan berkualitas.

Sistem pendidikan yang berkualitas diharapkan dapat menghasilkan sumber daya manusia yang memiliki kualitas baik, dengan cara meningkatkan kualitas tenaga pendidik dan memperbaiki sarana serta prasarana yang mampu membantu proses jalannya pendidikan. Pemerintah yang memiliki peran sebagai pemegang kekuasaan tertinggi wajib menyediakan pendidikan yang berkualitas untuk seluruh masyarakat.⁴ Hal ini sudah menjadi amanah dalam Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyebutkan bahwa, “Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu”.

Ketidakmerataan pembangunan daerah menyebabkan adanya ketidaksetaraan antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Hal ini juga menyebabkan adanya kesenjangan dalam hal pendidikan.

³. Titi Kadi, “Inovasi Pendidikan : Upaya Penyelesaian Problematikan Pendidikan di Indonesia”. *Jurnal Islam Nusantara*, 1, Desember 2017, hlm. 145.

⁴ Zelmi Kaffa, Sentot Setia Budi, Nurhizrah Gistituati, “Kebijakan Penerapan Sistem Zonasi”, *Pendidikan Tambusai*. Vol.5 No.1 Th.2021, hlm.1870.

Kesenjangan dalam bidang pendidikan termasuk kesenjangan ketersediaan sarana dan prasarana infrastruktur yang layak untuk pendidikan. Ketidakmerataan tersebut menyebabkan angka putus sekolah masih saja tinggi di sejumlah daerah di Indonesia.

Kenyataan yang terjadi semua warga negara yang belum seluruhnya mengenyam pendidikan formal tidak sejalan dengan amanat konstitusi yang mengamanatkan seluruh warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Dalam bidang ekonomi dapat dilihat secara jelas bahwa biaya pendidikan bermutu masih sulit dijangkau oleh masyarakat, sehingga masyarakat yang tidak mampu akan termarginalkan dari pendidikan. Alasan kondisi geografis juga menyebabkan sebagian masyarakat sulit mengakses pendidikan, kurangnya sarana dan prasarana menyebabkan angka putus sekolah masih saja tinggi.⁵

Sejak diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, pemerintah pusat telah memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah untuk mengelola wilayahnya secara mandiri. Dalam hal ini, tanggung jawab pemerintah daerah tidak hanya terbatas pada urusan pemerintahan, tetapi juga mencakup aspek pembangunan dan peningkatan kualitas pendidikan. Sebagai pihak yang berwenang dalam pembuat kebijakan, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab besar terhadap penyelenggaraan pendidikan yang ada di wilayahnya masing-masing. Hal ini sebagaimana

⁵ Dianawati Lega, Hartanto, "Tanggungjawab Pemerintah dan Kesenjangan Sosial dalam Pendidikan", *Adil Indonesia Journal*, Vo.2 No.2 Th.2023, hlm 56.

yang tertera dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Namun, desentralisasi ini menimbulkan beberapa tantangan, salah satunya tantangan dalam pemenuhan hak-hak dasar seperti pendidikan.

Sejalan dengan adanya perubahan kebijakan pendidikan yang ada setelah diterapkannya otonomi daerah, kebijakan dalam bidang pendidikan belum terformat jelas sehingga di lapangan masih muncul berbagai macam metode dan cara dalam menjalankan program untuk menjamin agar seluruh masyarakat mendapatkan haknya untuk memperoleh pendidikan hingga ke tingkat tinggi. Sampai saat ini, dampak nyata dari kebijakan tersebut masih belum terlihat secara menyeluruh, namun berbagai upaya perbaikan di daerah mulai menunjukkan hasil yang lebih positif. Salah satu contoh bisa dilihat di Jawa Timur, dimana sejumlah program pendidikan mulai dijalankan sebagai upaya pemerataan akses pendidikan. Salah satu program yang ada di Jawa Timur untuk upaya pemerataan akses pendidikan adalah pendidikan gratis berkualitas (TisTas) yang telah diterapkan secara merata untuk jenjang SMA/SMK di 38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur. Pemerintah Provinsi Jawa Timur merealisasikan program ini melalui pendanaan Biaya Penunjang Operasional Penyelenggaraan Pendidikan (BPOPP), yang diberikan kepada seluruh SMA/SMK dan Sekolah Khusus Negeri.

Sementara itu, untuk sekolah swasta, bantuan pendidikan diberikan dalam bentuk subsidi.⁶

Program yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Jawa Timur juga sejalan dengan *consitutional mandatory spending*. Berdasarkan UUD NRI 1945 Pasal 31 Ayat ke-4 menyatakan bahwa, “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan”. Hal ini menegaskan bahwa terdapat *constitutional mandatory spending* dalam bidang pendidikan. Oleh sebab itu, berdasarkan *asas lex superior derogat legi inferiori*, maka peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah UUD NRI 1945 hendaknya tidak menyimpang dari ketentuan norma konstitusi termasuk mengenai pemenuhan *constitutional mandatory spending* dalam bidang pendidikan, termasuk juga peraturan daerah dan berbagai kebijakan turunan di tingkat daerah dalam hal pelaksanaan pendidikan.⁷

Pemerintah daerah Jawa Timur terus berupaya untuk memenuhi amanat dari konstitusi yang mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dengan melakukan berbagai program agar seluruh masyarakat tidak kesulitan mengakses pendidikan. Namun, pada

⁶ <https://dinsos.jatimprov.go.id/detail-berita-publik/komitmen-wujudkan-pendidikan-gratis-berkualitas-merata-untuk-smasmk-pemprov-jatim-gelontor-anggaran-rp-71-triliun-dalam-5-tahun-terakhir> diakses pada 26 Februari 2025 19.30

⁷ Abdullah Fikri dan Abdillah Sulfany, “Anggaran Pendidikan Era Otonomi Daerah dalam Prespektif *Constitutional Mandatory Spending*: Studi Kebijakan Kartu Jakarta Pintar”, *Justicia Sains Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 09 No. 01, Juni 2024, hlm.129.

kenyataannya angka putus sekolah di Jawa Timur pada setiap masing-masing kelompok usia masih ada perbedaan yang cukup signifikan. Angka Putus Sekolah atau APS di Jawa Timur di masing-masing kelompok usia sekolah pada tahun 2023 cenderung mengalami kenaikan dibandingkan tahun 2022.

APS 7–12 tahun naik dari 99,14% tahun 2022 menjadi 99,28% di tahun 2023. APS 13–15 tidak mengalami kenaikan maupun penurunan pada periode 2022 dan 2023, tetap pada angka 97,64. APS 16–18 tahun juga mengalami kenaikan dari 73,40% di tahun 2022 menjadi 74,07% di tahun 2023. Tingkat partisipasi sekolah penduduk pada kelompok usia 7–12 tahun yang menyisakan kurang dari 1% penduduk usia tersebut tidak sedang bersekolah serta pada kelompok usia 13–15 tahun menyisakan sekitar 2% penduduk yang tidak sedang bersekolah, menjadi salah satu indikator kemudahan akses pendidikan terutama untuk kedua jenjang pendidikan yang bersesuaian dengan kelompok umur sekolah tersebut.⁸

Menghilangkan ketimpangan akses pendidikan pada setiap jenjang diduga menjadi salah satu kunci pencapaian partisipasi pendidikan ini. Perbedaan antara kondisi di wilayah perdesaan dan perkotaan, diduga memberi hambatan pencapaian pendidikan, terutama pada partisipasi sekolah pada kelompok usia 16–18 tahun. Hal Ini terlihat dari capaian APS

⁸ Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, “Statistik Pendidikan Provinsi Jawa Timur”, Vol. 8, Th.2024, hlm 7.

kelompok usia 16–18 tahun antara wilayah perkotaan dan perdesaan yang terpaut cukup jauh, yaitu 8,54%.⁹

Sektor pendidikan perlu menjadi perhatian lebih lanjut oleh pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan perbedaan kondisi geografis di setiap daerah menyebabkan adanya ketimpangan akses pendidikan di setiap wilayah kabupaten/kota. Wilayah provinsi Jawa Timur yang begitu luas dengan 38 kabupaten kota, menjadi tantangan bagi pemerintah provinsi Jawa Timur di era otonomi daerah untuk melakukan pemerataan akses pendidikan. Adanya kesenjangan akses dan kualitas pendidikan antara daerah di wilayah kepulauan seperti Madura dan daerah perkotaan perlu menjadi perhatian khusus oleh pemerintah provinsi Jawa Timur.

Disadari dengan diberikannya wewenang yang lebih besar kepada daerah untuk mengelola pembangunan di bidang pendidikan, muncul berbagai dampak dan tantang kepada pemerintah daerah, seperti dalam aspek administrasi, kelembagaan, keuangan, hingga perancangan. Oleh sebab itu kesiapan daerah menjadi aspek kunci dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Walaupun kebijakan desentralisasi terutama dalam bidang pendidikan merupakan sebagai langkah yang perlu dilakukan, namun dalam realitanya justru terlihat sebagai Tindakan yang tergesa-gesa dan belum benar-benar matang. Hal ini terlihat dari berbagai permasalahan, seperti kurangnya kualitas Sumber

⁹ *Ibid*, hlm.8.

Daya Manusia (SDM) di daerah dan ketimpangan distribusi anggaran pendidikan yang akhirnya menghambat pembangunan sarana dan prasarana pendidikan.¹⁰

Berdasarkan pada latar belakang tersebut maka penulis akan melakukan penelitian skripsi dengan judul **“Pemenuhan Hak Atas Pendidikan dalam Era Otonomi Daerah di Jawa Timur”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pemenuhan hak atas pendidikan dalam era otonomi daerah di Jawa Timur?
2. Bagaimana *mandatory spending* dalam bidang pendidikan dalam era otonomi daerah di Jawa Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pemenuhan hak atas pendidikan dalam era otonomi daerah di Jawa Timur.
2. Untuk menganalisis *mandatory spending* dalam bidang pendidikan dalam era otonomi daerah di Jawa Timur.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut;

¹⁰ Iwan Ridwan dan Lin Ratna Sumirat, “Kebijakan Desentralisasi Pendidikan di Era Otonomi Daerah”. *Jurnal Pendidikan Karakter “JAWARA”*, Vol.7, No.1 Th. 2021, hlm 99

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran baru dan menambah wawasan baru bagi pembaca dalam bidang hukum terutama dalam hal pemenuhan hak atas pendidikan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan membantu memperjelas peran pemerintah daerah dalam pemenuhan hak warga negara dalam era otonomi daerah.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi yang berharga bagi para akademisi, praktisi-praktisi, lembaga pendidikan, serta pihak-pihak yang bersangkutan dalam pemenuhan hak atas pendidikan di era otonomi daerah.

1.5. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini berdasarkan pada beberapa penelitian terdahulu yang mempunyai karakteristik yang relatif sama dengan topik kajian, meskipun berbeda dalam hal kriteria subjek, lokasi penelitian, dan metode analisis yang digunakan. Berikut tabel untuk keaslian penelitian:

	Identitas Penyusun dan Judul	Rumusan Masalah	Hasil dan Pembahasan	Perbedaan Penelitian
1.	Dessri Kurniawati, Kewenangan Pemerintah	1. Bagaimana kewenangan pemerintah kabupaten terhadap pemenuhan hak atas pendidikan dasar berdasarkan peraturan	Kewenanga pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dasar berdasarkan peraturan	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis yakni penelitian ini

	Kabupaten Terhadap Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Dasar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Bengkalis.	pemerintah nomor 66 Tahun 2010 tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan di kabupaten bengkalis tahun 2018? 2. Apa sajakah faktor yang menjadi penghambat dalam kewenangan pemerintah kabupaten terhadap pemenuhan hak atas pendidikan dasar berdasarkan peraturan pemerintah nomor 66 Tahun 2010 tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan di kabupaten bengkalis tahun 2018?	pemerintah nomor 66 tahun 2010 tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dasar di kabupaten bengkalis belum terlaksana dengan baik, terdapat kekurangan. Meskipun pemerintah sudah menutupi dengan dana BOS dan beasiswa bagi siswa kurang mampu. Namun, pada pelaksanaannya pemerintah kabupaten Bengkalis belum memenuhi syarat 20% dari APBD yang menjadi penghambat. ¹¹	berfokus pada kewenangan pemerintah kabupaten Bengkalis dalam pemenuhan hak atas pendidikan dan penghambat alokasi apbd sedangkan penelitian penulis berfokus pada pemenuhan hak pendidikan di provinsi Jawa Timur.
2.	Novendra Hidayat, Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan	1. Bagaimana Otonomi Daerah dan Desentralisasi Pendidikan di Kota Sawahlunto (Studi Pada	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Sawahlunto saat ini masih mengupayakan melaksanakan desentralisasi dalam pengelolaan pendidikan.	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah fokus pada penelitian ini

¹¹ Dessri Kurniawati, "Kewenangan Pemerintah Kabupaten Terhadap Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Dasar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Bengkalis Tahun 2018", Tesis Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau, Riau 2020.

		<p>Jenjang Pendidikan Menengah)?</p>	<p>Pendidikan sendiri dalam hal ini merupakan prioritas utama dalam pembangunan Kota Sawahlunto Tahun 2008-2013. Pemerintah Kota Sawahlunto pada saat ini melaksanakan “tiga pilar pembangunan pendidikan. Pelaksanaan desentralisasi dalam hal pengelolaan pendidikan khususnya pelaksanaan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) pada jenjang pendidikan menengah di Kota Sawahlunto saat ini masih memiliki kelemahan-kelemahan antara lain masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan</p>	<p>pada daerah kota Sawahlunto, sedangkan fokus penelitian penulis pada Provinsi Jawa Timur.</p>
--	--	--------------------------------------	--	--

			pendidikan di sekolah. ¹²	
3.	Hernadi Affandi, Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945.	Rumusan tentang penelitian ini yakni menyoroti pengaturan masalah hak atas pendidikan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan pelaksana. Kedua, menyoroti makna tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pendidikan menurut UUD 1945. Ketiga, menyoroti upaya negara dalam hal ini pemerintah dalam mengimplementasikan tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pendidikan menurut UUD 1945.	Hasil dari penelitian ini adalah saat ini terdapat kecenderungan bahwa bidang pendidikan justru banyak diserahkan kepada pihak swasta. Sebagai akibatnya, muncul kesan bahwa negara melepaskan tanggung jawab dalam pemenuhan hak atas pendidikan. Pengelolaan pendidikan oleh pihak swasta tentu patut dihargai oleh semua pihak karena akan turut membantu meringankan tugas negara maupun masyarakat. Persoalannya adalah apabila justru Pemerintah sebagai personifikasi negara melepaskan tanggung jawab sepenuhnya	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis yakni penelitian ini berfokus pada tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas pendidikan menurut UUD 1945, sedangkan penelitian penulis berfokus pada pemenuhan hak atas pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dalam era otonomi daerah.

¹² Novendra Hidayat, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Daerah (Studi Pada Jenjang Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan Kota Sawahlunto)", *Jurnal Society*, Vol.6, No.1, Juni 2016.

			kepada pihak swasta dalam pemenuhan hak atas pendidikan. Hal itu tentu akan bertentangan dengan amanat konstitusi yang justru menegaskan bahwa pemenuhan HAM, termasuk hak atas pendidikan, adalah tugas dan tanggung jawab negara. ¹³	
4.	Abdullah Fikri dan Abdiilah Sulfany, Anggaran Pendidikan Era Otonomi Daerah Dalam Perspektif Constitutional Mandatory Spending: Studi Kebijakan Kartu Jakarta Pintar.	Tulisan ini membahas mengenai Bagaimana kebijakan KJP dan KJP Plus dalam perspektif <i>constitutional mandatory spending</i> .	Pengeluaran dibidang pendidikan 20% dari APBD memberikan mandat bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan kewajiban belanja pendidikan sebesar prosentase itu. Kewajiban inilah yang disebut sebagai “constitutional mandatory spending” dalam bidang pendidikan di Indonesia. Sementara itu,	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis yakni penelitian berfokus pada <i>constitutional mandatory spending</i> pada kebijakan kartu jakarta pintar, sedangkan

¹³ Hernadi Affandi, “Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945”, *Jurnal Hukum Positum*, Vol.1, No.2, Juni 2017.

			kebijakan KJP (periode 2012 - 2017) bersumber dari APBD Jakarta kurang dari 20% untuk pendidikan pada tahun 2015, sedangkan kebijakan KJP Plus (periode 2017 - 2022) bersumber dari APBD Jakarta kurang dari 20% untuk pendidikan pada tahun 2020. Dengan demikian, kebijakan KJP dan KJP Plus mengalami fluktuasi dan inkonsistensi konstitusional terhadap constitutional mandatory spending. ¹⁴	penelitian penulis berfokus pada mandatory spending dalam pemenuhan hak atas pendidikan di Jawa Timur.
--	--	--	---	--

Tabel 1. Keaslian Penelitian

Berdasarkan keempat penelitian di atas, perbedaan dengan penelitian penulis yakni fokus lokasi yang berbeda fokus penelitian penulis berada di Provinsi Jawa Timur. Kemudian, subjek penelitian juga berbeda yakni apakah pemerintah provinsi Jawa Timur sudah memenuhi *mandatory spending* 20% APBD dalam pemenuhan hak pendidikan di era otonomi daerah. Dalam penelitian ini yang

¹⁴ Abdullah Fikri dan Abdiilah Sulfany, “Anggaran Pendidikan Era Otonomi Daerah dalam Prespektif Constitutional Mandatory Spending: Studi Kebijakan Kartu Jakarta Pintari”, *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 09, No. 01, Juni 2024,

membedakan dengan keempat penelitian di atas yakni dalam penelitian ini melihat bagaimana otonomi daerah di Jawa Timur (sebagai provinsi besar dengan disparitas wilayah) memengaruhi pemenuhan hak pendidikan, termasuk peran gubernur dalam koordinasi kabupaten/kota. Dengan demikian, penelitian ini akan memberikan perspektif baru tentang tantangan pemenuhan hak pendidikan di era otonomi daerah, khususnya di wilayah strategis seperti Jawa Timur.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis dan Sifat Penelitian

Metode penelitian merupakan pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data terkait objek yang diteliti,¹⁵ Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif berfokus pada pengkajian terhadap norma atau aturan hukum yang membentuk suatu sistem, khususnya yang berkaitan dengan suatu peristiwa hukum. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menyusun argumentasi hukum yang dapat dijadikan dasar dalam menilai apakah suatu peristiwa sesuai atau bertentangan dengan hukum, serta memberikan pandangan mengenai bagaimana seharusnya peristiwa tersebut dipahami dalam konteks hukum.¹⁶

Jenis penelitian yuridis normatif juga dapat diartikan sebagai teknik atau prosedur telaah dengan berpedoman pada beberapa asas hukum,

¹⁵ Fenti Hikmawati, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2017, hlm.43.

¹⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017, hlm. 36.

kaidah-kaidah hukum, maupun prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan khusus. Metode penelitian normatif cocok digunakan dalam penelitian ini dikarenakan pada penelitian ini diperlukan analisis mengenai bagaimana pemenuhan hak atas pendidikan dalam era otonomi daerah di Jawa Timur.

1.6.2. Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian pemenuhan hak atas pendidikan dalam era otonomi di Jawa Timur, yakni:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*statue approach*)

Pendekatan perundanga-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang regulasi yang bersangkutan paut dengan permasalahan yang sedang ditangani. Perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas yakni UUD NRI 1945, Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, Perda Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2017.

2. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu

hukum.¹⁷ Pendekatan ini digunakan untuk mencermati dan melakukan kajian konsep yang berkaitan dengan bagaimana pemenuhan hak atas pendidikan dalam era otonomi daerah, dan *mandatory spending* di Jawa Timur sebagai upaya untuk memenuhi hak atas pendidikan di Jawa Timur.

1.6.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki sifat otoritatif yang artinya memiliki otoritas atau sebagai bahan hukum yang digunakan sebagai sumber utama dalam penelitian ini.¹⁸ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta 2024, hlm.134.

¹⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.Cit.*, hlm 157.

- c) Undang - Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
- d) Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- e) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yakni berupa :

- a) Buku-buku Hukum dan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.
- b) Jurnal-jurnal Hukum dan sosial yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.
- c) Hasil Penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.
- d) Makalah-makalah, artikel-artikel, dan karya tulis yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum tambahan yang mampu memberikan petunjuk dan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, yakni berupa:

- a) Kamus Hukum

- b) Jurnal-jurnal hukum
- c) Kamus Besar Bahasa Indonesia

1.6.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier didapatkan dengan studi pustaka dan pengumpulan melalui penelusuran baik dengan menggunakan metode internet, perpustakaan, maupun metode lain untuk mendapatkan bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian. Penulis mengumpulkan bahan hukum sekunder berupa buku maupun jurnal yang relevan dengan topik yang diteliti. Setelah mendapatkan bahan hukum sekunder, penulis mencari bahan hukum primer yang dibutuhkan dalam analisis yang sesuai dengan penelitian yakni tentang pemenuhan hak atas pendidikan di era otonomi daerah di Jawa Timur. Bahan hukum primer dan sekunder yang telah terkumpul kemudian dianalisis dan diidentifikasi sesuai dengan topik penelitian. Bahan hukum tersier didapatkan dari internet digunakan sebagai bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Proses analisis bahan hukum dilakukan setelah seluruh data terkumpul. Data tersebut kemudian dianalisis secara runtut dan sistematis oleh penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Menurut Muhaimin, Sifat analisis deskriptif adalah, bahwa peneliti dalam menganalisis berkeinginan

untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subyek dan obyek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan.¹⁹

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara sistematis untuk mendapatkan jawaban dan kesimpulan atas isu hukum yang diteliti. Analisis kualitatif menghasilkan data deskriptif analisis. Analisis kualitatif datanya tidak berupa angka melainkan memberikan gambaran dengan kata-kata-kata terkait dengan temuan dari sumber bahan hukum. Penulis melakukan analisis dengan menggunakan teknis interpretasi gramatikal dimana penulis menafsirkan dan menjelaskan makna berdasarkan tatanan bahan yang ada di peraturan perundang-undangan.

1.6.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari empat bab yang masing-masing memiliki titik berat yang berbeda, namun dalam satu kesatuan yang saling mendukung dan melengkapi.

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi pendahuluan yang merupakan garis besar dari keseluruhan pola berpikir dan dituangkan dalam konteks yang jelas serta padat. Berisi mengenai dasar itu deskripsi skripsi diawali dengan latar belakang masalah yang terangkum di dalamnya tentang apa yang menjadi alasan memilih judul, dan bagaimana pokok permasalahannya. Dengan penggambaran secara sekilas sudah dapat ditangkap substansi skripsi.

¹⁹ Muhaimin, *Metode Penulisan Hukum*, Mataram: Mataram University Press, 2020, hal. 105.

Selanjutnya untuk lebih memperjelas maka dikemukakan pula tujuan penelitian baik ditinjau secara teoritis maupun praktis.

BAB II: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN RUMUSAN MASALAH I

Bab ini berisi hasil dan pembahasan dari rumusan masalah pertama dibahas di bab ini. Berisi gambaran umum mengenai kondisi pendidikan di Provinsi Jawa Timur serta peran pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas pendidikan dalam era otonomi daerah. Terdiri dari dua sub-bab yang pertama, gambaran kondisi pendidikan di Jawa Timur, kedua pemenuhan hak atas pendidikan di Jawa Timur.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN RUMUSAN MASALAH II

Bab ini berisi mengenai hasil dan pembahasan rumusan masalah kedua yakni mengenai *mandatory spending* dalam bidang pendidikan dalam era otonomi daerah di Jawa Timur.

BAB IV: PENUTUP

Bab keempat ini berisi mengenai kesimpulan dari pembahasan bab dua dan tiga. Selain itu, pada bab ini juga akan memuat saran yang diberikan oleh penulis dari hasil penelitian.

1.7. Tinjauan Pustaka

1.7.1. Hak Atas Pendidikan

Hak asasi manusia merupakan hak mendasar yang melekat secara alami pada setiap individu dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Walaupun telah tersedia peraturan undang-undang yang secara eksplisit menulis perihal hak-hak rakyat, tapi dalam realitasnya masih ditemukan berbagai bentuk pelanggaran terhadap hak-hak fundamental tersebut, bahkan memperlihatkan tendensi eskalasi dari masa ke masa. Dilihat dari perspektif negara Indonesia, hak-hak fundamental manusia diposisikan sebagai komponen dari prinsip-prinsip global yang diterima secara luas oleh komunitas dunia. Perspektif tersebut selaras dengan nilai-nilai fundamental yang tertulis di *Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM)*, sebuah dokumen bersejarah yang ditetapkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember tahun 1948.²⁰

Konsep Hak Asasi Manusia di Indonesia sudah dikenal sejak lama, namun secara resmi baru ditegaskan dalam landasan konstitusional negara yakni dalam pembukaan UUD NRI 1945. Dalam pembukaan UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa Hak Asasi Manusia sebagai makhluk pribadi maupun sosial saling berkaitan. Hal ini dipertegas dalam Pancasila, sila kelima,

²⁰ Peter Davies, *Human Rights*, terjemahan Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2011, hlm, 12.

Pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia di Indonesia diatur dalam Undang - Undang No. 39 Tahun 1999 pasal 1 ayat (1) yang menjelaskan bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang berkaitan dengan hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya untuk di hormati dan di cintai serta dijunjung tinggi martabatnya oleh negara, hukum, pemerintahan dan kehormatan yang dipertahankan oleh semua dan perlindungan harkat dan martabat manusia itu. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia secara detail memuat ketentuan berbagai hak mendasar yang wajib dihormati dan dilindungi. Di dalamnya diatur mengenai hak-hak dasar yang mencakup hak untuk hidup dan hak untuk tidak dihilangkan paksa dan/atau tidak dihilangkan nyawa, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak turut serta dalam pemerintahan, hak wanita, hak anak, dan hak atas kebebasan beragama.

Hak untuk memperoleh pendidikan yang bermutu tanpa diskriminasi merupakan hak asasi manusia yang mendasar yang menjadi jaminan bahwa setiap individu memiliki kesempatan yang sama dan setara dalam mengakses pendidikan tanpa memandang ras, etnis, agama, jenis kelamin, maupun kondisi

disabilitas. Dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999, pada bagian anak menegaskan bahwa setiap anak berhak mendapatkan pendidikan dan pengajaran guna mengembangkan kepribadian, bakat, minat, serta kecerdasannya secara optimal.

Hak untuk memperoleh pendidikan merupakan salah satu bagian penting dari Hak Asasi Manusia yang memiliki peranan penting bagi Sumber Daya Manusia (SDM) sekaligus mendorong kemajuan sosial dan ekonomi suatu negara. Pendidikan telah diakui sebagai salah satu hak fundamental yang melekat pada setiap individu, sejalan dengan konsep Hak Asasi Manusia sebagai hak dasar yang wajib dimiliki oleh semua orang. Keterkaitan antara hak atas pendidikan dan Hak Asasi Manusia tidak dapat dipisahkan, sebab tanpa pendidikan, kehidupan manusia kehilangan makna, nilai, dan martabatnya. Oleh karena itu, hak atas pendidikan menjadi sarana untuk mewujudkan harkat dan martabat manusia sebagai pribadi yang utuh.²¹

1.7.2. Otonomi Daerah

Konsep otonomi daerah umumnya merujuk pada hak serta kewajiban sebuah wilayah guna menjalankan urusan pemerintahan domestiknya secara mandiri. Menurut perspektif Ateng Syarifuddin, otonomi daerah bukanlah suatu bentuk kemerdekaan yang mutlak, tetapi

²¹ Paulo Freire, *Politik Pendidikan, Kebudayaan, Kekuasaan dan Penindasan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2002, hlm. 28.

merupakan wujud dari keleluasaan atau kemandirian yang memiliki batasan-batasan tertentu, yang diserahkan oleh pemerintah pusat dan wajib dilaksanakan dengan penuh pertanggungjawaban. Di sisi lain, Syarief Saleh berpendapat bahwa otonomi daerah adalah kewenangan wilayah untuk mengelola dan menjalankan fungsi pemerintahan di tingkat lokal, yang mana kewenangan ini diperoleh melalui pendelegasian otoritas dari pemerintahan pusat. Pandangan berbeda dikemukakan oleh Benyamin Hoesein, yang menegaskan bahwa otonomi daerah merupakan sistem pemerintahan yang diselenggarakan oleh komunitas pada suatu kawasan dalam sebuah negara, yang secara praktis beroperasi di luar hierarki pemerintahan pusat, tetapi masih berada dalam bingkai negara kesatuan.²²

Regulasi terkait kemandirian wilayah di Indonesia sudah ditetapkan dengan jelas melalui Konstitusi Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama di Pasal 18, 18A, serta 18B yang menjadi landasan distribusi otoritas antara pemerintahan sentral dan pemerintahan regional. Berdasarkan ketentuan Pasal 18, fondasi penerapan sistem desentralisasi diletakkan melalui pengaturan pembagian wilayah negara ke dalam provinsi-provinsi, yang kemudian dipecah kembali menjadi tingkat kabupaten serta kota, di mana setiap tingkatan tersebut memperoleh otoritas untuk melaksanakan pengelolaan pemerintahan di wilayahnya masing-masing. Konsep dasar yang diterapkan dalam regulasi ini ialah pemberian

²² Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.13.

wewenang kepada wilayah untuk mengelola dan menjalankan sendiri berbagai kepentingan pemerintahan dengan berlandaskan pada prinsip kemandirian daerah serta bantuan tugas.²³

Perintah konstitusi tersebut selanjutnya direalisasikan dengan pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah sebagai wujud nyata dari penerapan otonomi daerah. Peraturan ini menyediakan landasan hukum terkait organisasi pemerintahan daerah serta distribusi kewenangan pemerintahan antar tingkat pusat serta daerah, yang berlandaskan di prinsip penguatan daerah dan peningkatan kemandirian lokal dalam menjalankan tata pemerintahan.²⁴

Merujuk pada ketentuan yang tercantum di pasal 1 angka 6 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah, Hak, wewenang, serta kewajiban yang dimiliki daerah otonom guna mengendalikan dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan serta kesejahteraan penduduk di wilayahnya sejalan pada perundang-undangan yang ada dianggap otonomi daerah. Dengan demikian, otonomi daerah bisa bermakna kewenangan suatu daerah guna mengendalikan serta mengawasi kepentingan pemerintahan demi kepentingan penduduk disekitarnya. Pada pengertian yang lebih komprehensif, otonomi daerah meliputi kewenangan di berbagai bidang seperti ekonomi, politik, keuangan, sosial, budaya,

²³ Ali Yusran Gea, "Politik Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pasca Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar Tahun 1945", *Jurnal Ranah Research*, Vol 6, No. 5, Juli 2024, hlm. 1757.

²⁴ Ali Yusran Gea, "Politik Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pasca Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar Tahun 1945", *Jurnal Ranah Research*, Vol 6, No. 5, Juli 2024, hlm. 1757.

sampai ideologi, yang keseluruhannya diselaraskan dengan nilai-nilai, norma adat, dan tradisi setempat yang berlaku di wilayah tersebut.²⁵

Dari aturan di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, prinsip otonomi daerah sebagai unsur utama di pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah yang dibangun atas dasar konsep kemandirian daerah. Pada aturan pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dinyatakan bahwa terdapat tiga kategori dalam urusan pemerintahan: urusan pemerintahan umum, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan absolut. Prinsip desentralisasi serta dekonsentrasi, serta mekanisme tugas pembantuan, merupakan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan pembagian otonomi daerah guna meningkatkan kualitas pelayanan publik, memperkuat kehidupan demokrasi, mewujudkan keadilan nasional, mendorong pemerataan pembangunan di seluruh wilayah, serta menjaga keharmonisan hubungan antara pemerintah pusat serta daerah maupun daerah antar daerah guna mempertahankan kesatuan NKRI.

Berdasarkan pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, bidang pendidikan termasuk dalam kategori urusan pemerintahan konkuren, yakni urusan yang dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dengan demikian, tanggung jawab dalam penyelenggaraan pendidikan tidak hanya menjadi tanggung jawab

²⁵ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 74.

pemerintah pusat saja, tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Oleh sebab itu, berbagai permasalahan pendidikan yang muncul di daerah dapat diselesaikan melalui kebijakan pemerintah daerah.

Ketika menjalankan fungsi pemerintahan di sektor pendidikan, pemerintah daerah memperoleh amanah untuk mengelola berbagai tingkatan pendidikan yang mencakup pendidikan untuk anak usia dini, tingkat dasar, tingkat menengah, dan pendidikan di luar jalur formal. Mengacu pada aturan yang tercatat di lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah, kewenangan di ranah pendidikan dibagi ke dalam enam bidang pokok, yakni administrasi manajemen pendidikan, penyusunan kurikulum, proses akreditasi, pengelolaan guru dan staff pendidikan, pemberian izin institusi pendidikan, serta pembinaan bahasa dan kesusastraan. Akan tetapi, mengenai proses akreditasi, seluruh wewenang dipegang oleh pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan dalam bidang ini. Distribusi wewenang tersebut bertujuan untuk memastikan penyelenggaraan pendidikan yang efisien dan selaras dengan kriteria nasional yang sudah ditetapkan oleh pemerintah.

1.7.3. Mandatory Spending

Pengeluaran wajib atau *mandatory spending* merupakan bentuk kewajiban konstitusional yang mengharuskan pemerintah untuk menetapkan proporsi tertentu dari anggaran pendapatan guna membiayai

sektor-sektor prioritas.²⁶ Sasaran pokok dari regulasi tersebut ialah memperkecil disparitas sosial serta ekonomi antar daerah di Indonesia. Pada implementasi pengelolaan finansial daerah, sejumlah jenis pengeluaran wajib telah diatur dalam ketentuan hukum yang berlaku. Pertama, alokasi biaya ke bagian pendidikan ditetapkan minimal 20% dari total APBD, sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 serta diperkuat melalui Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kedua, bidang kesehatan juga memiliki batas minimal pembiayaan, yakni sebesar 10% dari APBD di luar komponen belanja pegawai, berdasarkan ketentuan dalam regulasi sektor kesehatan. Selanjutnya, pemanfaatan Dana Transfer Umum (DTU) diarahkan paling sedikit 25% untuk mendukung pembangunan infrastruktur yang berkaitan langsung dengan pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi, sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang tentang APBN. Terakhir, dalam rangka penguatan pemerintahan desa, pemerintah kabupaten/kota diwajibkan mengalokasikan minimal 10% dari biaya perimbangan (sesudah dibagi Dana Alokasi Khusus) sebagai Dana Desa, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang tentang Desa.

Secara prinsip, pemerintah menggunakan berbagai pendekatan dalam mengelompokkan belanja negara, salah satunya adalah melalui pendekatan klasifikasi fungsional. Klasifikasi ini membagi aktivitas atau program yang dijalankan oleh setiap unit organisasi ke dalam sejumlah

²⁶ Yonathan Setianto Hadi *et al*, *Pokok-pokok siklus APBN di Indonesia: Penyusunan konsep kebijakan dan kapasitas fiskal sebagai langkah awal*. Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan. Jakarta 2014, hlm.2.

fungsi tertentu yang merepresentasikan peran strategis negara dalam pembangunan. Menurut aturan yang tertulis di Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 terkait Keuangan Negara, pengeluaran pemerintah dikelompokkan menjadi sebelas bidang pokok, meliputi: bidang layanan masyarakat, pertahanan negara, keamanan dan ketertiban, perekonomian, pelestarian lingkungan, perumahan beserta kawasan hunian, kesehatan masyarakat, pariwisata dan kebudayaan, urusan keagamaan, pendidikan nasional, dan jaminan sosial.²⁷

Penyusunan sebelas fungsi dalam sistem penganggaran pemerintah berlandaskan pada tujuan nasional sebagaimana diatur dalam konstitusi. Setiap unit organisasi, baik di jenjang pusat atau daerah, punya tanggung jawab untuk menjalankan minimal satu dari fungsi tersebut. Dalam pelaksanaannya, satu fungsi anggaran dapat diemban oleh lebih dari satu kementerian atau lembaga negara. Pendekatan pengelompokan ini bertujuan untuk memastikan agar alokasi anggaran tetap konsisten dengan program dan kegiatan yang mendukung pencapaian target pembangunan nasional. Di samping itu, klasifikasi anggaran tersebut juga dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas perencanaan keuangan, sekaligus mencegah terjadinya duplikasi program dan tumpang tindih dalam proses penyusunan anggaran.

²⁷ Andra Feronia Yanfi, "Analisis Pengaruh Belanja Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Sumatera Barat Tahun 2017-2020", Skripsi Program Diploma Politeknik Keuangan Negara STAN, 2022, hlm. 20.

Implementasi klasifikasi anggaran ini turut memberikan kontribusi terhadap peningkatan kinerja pemerintah, khususnya dalam pelaksanaan program prioritas nasional. Sektor pendidikan dan kesehatan dipandang sebagai dua bidang yang punya tugas utama menaikkan mutu sumber daya manusia. Konsekuensinya, alokasi anggaran bagi kedua bidang ini digolongkan ke dalam pengeluaran yang bersifat wajib dengan jumlah yang sudah ditentukan secara normatif berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Berkaitan dengan aspek pendanaan sektor pendidikan, kontribusi finansial dari pemerintah melalui anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah memiliki peran yang sangat krusial. Regulasi pemerintah menetapkan bahwa proporsi dana untuk pendidikan wajib memenuhi standar minimal yaitu 20% dari keseluruhan anggaran daerah. Regulasi tersebut secara tegas dinyatakan di Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 mengenai Sistem Pendidikan Nasional, yang menjabarkan jika biaya pendidikan, di luar gaji pendidik, minimal berjumlah 20% dari APBN dan APBD.