# KEWENANGAN PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR DALAM PENGELOLAAN SEKOLAH MENENGAH ATAS SEDERAJAT DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH

# (STUDI KASUS DI KABUPATEN DAN KOTA MOJOKERTO)

**SKRIPSI** 

Oleh:

# **AHMAD YUSUF ISKANDAR**

NIM. C75214008



# UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM JURUSAN HUKUM PUBLIK ISLAM PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

SURABAYA

2018

### PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ahmad Yusuf Iskandar

Nim : C75214008

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum

Tata Negara

Judul Skripsi : Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam

Pengelolaan Sekolah Menengah Atas Sederajat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Siyasah

Dusturiyah (Studi Kasus di Kahupaten dan Kota

Mojokerto)

Dengan ini sungguh-sungguh menyatakan bahwasannya skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil karya/penelitian saya sendiri, kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 05 Agustus 2018

Yang membuat pernyataan.

268AFF257112449

C75214008

# PERSETUJUAN PEMBIMBING

Proposal Skripsi yang ditulis oleh Ahmad Yusuf Iskandar NIM. C75214008 ini sudah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 5 Agustus 2018 Dosen Pembimbing

Hj. Nurul Asiya Nadhifah, M.HI. NIP. 197504232003122001

#### PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Ahmad Yusuf Iskandar, NIM C75214008 ini telah dipertahankan didepan sidang Majelis Munaqosah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu, tanggal 01 Agustus 2018, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam ilmu Syari'ah.

# Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji 1,

Hj. Nurul Asiya Nadhifa, M.Hl. NIP. 197504232003122001 Penguji II,

Drs. Achmad Yasin, M.Ag. NIP, 196707271996031002

Penguit III.

Ahmad Khubby Ali Rohmad, S.Ag, M.Si.

NIP. 197809202009011009

Penguji IV,

Luthi Ansori, SHI, MH.

NIP. 19831113201503/001

Surabaya, 1 Agustus 2018 Mengesahkan, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

Dr. H. Masruhan, M.Ag.

IP 195904041988031003



# KEMENTERIAN AGAMA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA PERPUSTAKAAN

JI. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300 E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

# LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

| Nama   | : AHMAD YUSUF ISKANDAR   |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| NIM  | : C75214008  |  |  |  |  |  |  |  |
| Fakultas/Jurusan   | : SYARIAH DAN HUKUM/HUKUM PUBLIK ISLAM   |  |  |  |  |  |  |  |
| E-mail address   | ahmadyusuf96official@gmail.com   |  |  |  |  |  |  |  |
| UIN Sunan Ampe   | gan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan<br>I Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :<br>I Tesis — Desertasi — Lain-lain ()   |  |  |  |  |  |  |  |
| SEKOLAH MEN<br>TAHUN 2014 TE   | PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR DALAM PENGELOLAAN<br>ENGAH ATAS SEDERAJAT DALAM UNDANG UNDANG NOMOR 23<br>NTANG PEMERINTAHAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF SIYASAH<br>STUDI KASUS DI KABUPATEN DAN KOTA MOJOKERTO)  |  |  |  |  |  |  |  |
| Perpustakaan UII<br>mengelolanya di<br>menampilkan/men<br>akademis tanpa p | yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Non- |  |  |  |  |  |  |  |
|  | tuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UTN<br>abaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta<br>i saya ini.  |  |  |  |  |  |  |  |
| Demikian pernyat   | aan ini yang saya buat dengan sebenarnya.  |  |  |  |  |  |  |  |

Surabaya, 16 Agustus 2018

Penulis

HMAD YUSUF ISKANDAR) nama terang dan tanda tangan

#### **ABSTRAK**

Skripsi ini merupakan hasil penelitian dengan judul "Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengelolaan Sekolah Menengah Atas Sederajat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Perspektif *Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus di Kabupaten dan Kota Mojokerto)." Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam dua rumusan masalah yaitu:Bagaimana Pengelolaan Pengambilalihan SMA/SMK oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur di Wilayah Kabupaten dan Kota Mojokerto? dan Bagaimana tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap kewenangan Pemerintah Provinsi dalam pengelolaan SMA di Kabupaten dan Kota Mojokerto?

Data penelitian ini dihimpun menggunakan metode penelitian pustaka dan wawancara. Teknis analisis data menggunakan deskriptif analisis yang bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran mengenai obyek penelitian secara sistematis, faktual dan akurat dari obyek penelitian dan dihubungkan dengan putusan terkait. Selanjutnya, data tersebut dioalah dan dianalisis menggunakan teori hukum Islam, yaitu *Fiqh Siyasah*.

Temuan pada penelitian ini bahwa di wilayah Kabupaten dan Kota Mojokerto terdampak adanya kebijakan alih kelola SMA/SMK ke pemerintah provinsi sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari kebijakan alih kelola SMA/SMK di wilayah Mojokerto Raya terdapat dampak yang timbul, antara lain, di Kabupaten Mojokerto mempunyai program merevitalisasi sekolah dan menjadi sekolah bertaraf internasional dengan adanya kebijakan tersebut maka Pemkab Mojokerto batal melaksanakan program tersebut, dan kehilangan aset sekolah, di Kota Mojokerto juga menghapus program pendidikan gratis jenjang SMA/SMK, sehingga orang tua kembali membayar SPP dan kehilangan aset sekolah. Di dalam *fiqh siyasah* permasalahan administrasi diatas termasuk dalam *siyasah dusturiyah* bagian *siyasah idariyah*, dikarenakan alih kelola SMA/SMK terdapat administrasi yang berubah. Hal ini berkaitan dengan *siyasah idariyah* karena kebijakan alih kelola tersebut mencakup sistem administrasi dan kepegawaian. Administrasi di bidang pengelolaan aset, penggajian, guru dan tenaga penagajar.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, penulis berharap dengan dikelolanya SMA/SMK ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur dapat membuat semakin maju lagi dan menambah fasilitas yang bagus, tanpa memberatkan orang tua/wali murid dalam segi pembiayaan.

# **DAFTAR ISI**

| SAMPUL DALAM  | i          |
|---|------------|
| PERNYATAAN KEASLIAN                                     | ii         |
| PERSETUJUAN PEMBIMBING                                  | iii        |
| PENGESAHAN  | iv         |
| MOTTO   | V          |
| ABSTRAK   | vi         |
| KATA PENGANTAR  | vii        |
| DAFTAR ISI  | хi         |
| DAFTAR TRANSLITERASI                                    | xiv        |
| BAB I PENDAHULUAN                                       | 1          |
| A. Latar Belakang Masalah                               | 1          |
| B. Identifikasi dan Batasan Masalah                     | 8          |
| C. Rumusan Masalah                                      | 9          |
| D. Kajian Pu <mark>st</mark> aka                        | 9          |
| E. Tujuan P <mark>ene</mark> litian                     | 11         |
| F. Kegunaan Hasil Penelitian                            | 11         |
| G. Definisi Operasional                                 | 12         |
| H. Metode Penelitian                                    | 13         |
| I. Sistematika Pembahasan                               | 15         |
| BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG SIYASAH DUSTURIYAH17       |            |
| A. Pengertian Siyasah Dusturiyah                        | 17         |
| B. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah                     |            |
| B. Rumig Enigkup Styasan Dastartyan                     | <b>4</b> 1 |
| BAB III DATA PENILITIAN TENTANG UNDANG-UNDAG NOMO       | ЭR         |
| 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DA            | ١N         |
| PENGELOLAAN SMA/SMK DI MOJOKERTO                        | 29         |
| A. Undang-Undang Nompr 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah | nan        |
| Daerah  | 29         |
|   | 31         |

|       | ;            | a. (        | Gai  | mbaran Ui                  | nur  | n Kabupat                | ten N               | vlojoker      | to    | •••••   | ••••  | 31    |
|-------|--------------|-------------|------|----------------------------|------|--------------------------|---------------------|---------------|-------|---------|-------|-------|
|       |              | ä           | a)   | Kondisi C                  | Jeo; | grafis Kab               | upat                | ten Mojo      | okert | 0       |       | 31    |
|       |              | ŀ           | b)   | Potensi D                  | aer  | ah Kabupa                | aten                | Mojoke        | rto   |         |       | 33    |
|       |              | (           | c)   | Demogra                    | fi P | enduduk <b>F</b>         | Kabu                | ipaten M      | Iojok | certo   |       | 34    |
|       |              | (           | d)   | Komposis                   | si   | Pendudu                  | k                   | Menuru        | ıt    | Pendidi | ikan  | di    |
|       |              |             |      | Kabupate                   | n M  | lojokerto.               |                     | •••••         |       |         |       | 34    |
|       | 1            | b. <b>(</b> | Gai  | mbaran Uı                  | nur  | n Kota Mo                | ojok                | erto          |       |         |       | 36    |
|       |              | ä           | a)   | Kondisi C                  | eo;  | grafis Kota              | a Mo                | ojokerto      | ••••• |         | ••••  | 36    |
|       |              | ł           | b)   | Potensi D                  | aer  | ah Kota M                | Iojol               | kerto         | ••••• |         | ••••  | 38    |
|       |              | (           | c)   | Demogra                    | fi P | enduduk K                | Kota                | Mojoke        | rto   |         | ••••  | 39    |
|       |              | (           | d)   | Komposis                   | si l | Penduduk                 | Me                  | enurut        | Pend  | idikan  | di    | Kota  |
|       |              |             |      | Mojokert                   | o    |                          |                     |               |       |         |       | 40    |
|       | <b>C</b> . ] | Kew         | ven  | angan Pe                   | mer  | intah <mark>Pro</mark>   | vins                | i Jawa        | Tim   | ur dan  | Dar   | mpak  |
|       |              | Alih        | ı Pe | eng <mark>elol</mark> aan  | SM   | 1A/ <mark>SM</mark> K o  | di M                | ojokerto      |       |         |       | 41    |
|       |              | 1. ]        | Ke   | we <mark>na</mark> ngan    | Per  | <mark>merin</mark> tah 1 | P <mark>ro</mark> v | insi Jav      | va Ti | imur da | lam   | Alih  |
|       |              |             | Per  | nge <mark>lol</mark> aan S | SM   | <mark>A/SM</mark> K di   | Mo                  | jokerto.      |       |         |       | 41    |
|       |              | 2. 1        | Dai  | mp <mark>ak Keb</mark>     | ijak | an Alih K                | elola               | a SMA/S       | SMK   | di Moj  | jokei | rto44 |
| BAB   | IV           | 1           | AN   | IALISIS                    | SI   | YASAH                    | DU                  | <i>JSTURI</i> | YAH   | TEF     | RHA   | DAP   |
|       | KEV          | WEN         | NΑ   | NGAN                       | J    | PENGELO                  | DLA                 | AN            | SM    | IA/SMI  | ζ.    | Dl    |
|       | MO           | JOK         | ŒI   | RTO                        | •••• |                          | ,?                  |               |       |         | ••••  | 50    |
|       | <b>A</b> . ] | Pend        | did  | ikan dalan                 | n Pe | enetapan U               | Jnda                | ng-Und        | ang l | Nomor   | 23 T  | `ahun |
|       | ,            | 2014        | 4 te | entang Pen                 | neri | ntahan Da                | erah                | 1             | ••••• | •••••   | ••••  | 50    |
|       | B. '         | Tinj        | aua  | an Fiqh S                  | iya  | sah Dustu                | ıriya               | h Terha       | adap  | Kebija  | kan   | Alih  |
|       | ]            | Kelo        | ola  | SMA/SM                     | Κ    |                          |                     | •••••         | ••••• | •••••   | ••••  | 56    |
| BAB V | / PEI        | NUT         | ΓU   | P                          | •••• |                          |                     |               |       | •••••   |       | 61    |
| A.    | Kes          | imp         | ula  | ın                         | •••• |                          |                     |               |       |         |       | 61    |
| B.    | Sara         | ın          |      |                            | •••• |                          |                     |               |       |         |       | 62    |
| DVEL  | ADI          | יסו זכי     | Т٨   | KΛ                         |      |                          |                     |               |       |         |       | 6/    |

#### BAB 1

#### **PENDAHULUAN**

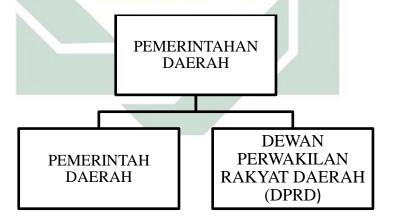
# A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara lebih tegas dalam UUD NRI Pasal 31 mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dan wajib mengikuti pendidikan dasar serta pemerintah wajib membiayainya. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan suatu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh sebab itu, negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Anggaran pendidikan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, diamanatkan pula agar pemerintah untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa demi kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. Dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional sesuai dengan undang-undang turunannya, diamanatkan terjaminnya

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Rencana Strategis (RENSTRA) Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur 2014-2019, 1

pemerataan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efesiensi manajemen pendidikan guna menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal nasional dan global. Berkaitan dengan hal tersebut, maka sistem dunia pendidikan di Indonesia senantiasa harus melakukan pembaharuan secara terencana, terarah, dan saling berkesinambungan.

Menurut pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup>



Disebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolute, pemerintahan konkuren, dan pemerintahan umum.

Urusan pemeritahan absolute adalah urusan yang sepenuhnya menjadi

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Tim Visi Yustisia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya*, (Jakarta: PT. Visimedia Pustaka, 2015), 3.

kewenangan dari Pemerintah Pusat. Urusan peemrintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten atau Kota, dan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi sebuah otonomi daerah. Dan satu lagi urusan pemerintahan umum, urusan ini menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Sistem pembagian kewenangan ini bertujuan agar memudahkan alur birokrasi yang kelak akan datang mempermudah kegiatan pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi, kabupaten/kota dalam melayani hak-hak warga masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 12 Ayat 1 Urusan bidang pendidikan adalah sangat penting dan wajib. Pembagian kewenangan pendidikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah provinsi kemudian ke pemerintah kabupaten dan kota dapat dilihat pada data tabel di bawah ini:

Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten dan Kota

| No | Sub Urusan              | Pemerintah Pusat                                | Daerah Provinsi                           | Daerah<br>Kabupaten/Kota                              |  |  |
|----|-------------------------|---|---|---|--|--|
| 1  | 2                       | 3   | 4   | 5   |  |  |
| 1. | Manajemen<br>Pendidikan | a. Penetapan<br>standar nasional<br>pendidikan. | a. Pengelolaan<br>pendidikan<br>menengah. | a. Pengelolaan<br>pendidikan<br>dasar.                |  |  |
|    |                         | b. Pengelolaan<br>pendidikan tinggi             | b. Pengelolaan<br>pendidikan<br>khusus.   | b. Pengelolaan<br>pendidikan<br>anak usia dini<br>dan |  |  |

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah BAB IV (Urusan Pemerintahan), Pasal 9.

\_

|    |                                    |  |  | pendidikan<br>nonformal.   |
|----|------------------------------------|--|--|--|
| 2. | Kurikulum                          | Penetapan kurikulum<br>nasional pendidikan<br>menengah,<br>pendidikan dasar,<br>PAUD, dan<br>pendidikan<br>nonformal.  | Penetapan<br>kurikulum muatan<br>lokal pendidikan<br>menengah dan<br>muatan lokal<br>pendidikan khusus.  | Penetapan<br>kurikulum muatan<br>lokal pendidikan<br>dasar. PAUD, dan<br>pendidikan formal.  |
| 3. | Akreditasi                         | Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikandasar, PAUD, dan Pendidikan nonformal  | -  | -  |
| 4. | Pendidik dan<br>Tenaga<br>Pengajar | a. Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karir pendidik. b. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi. | Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam1 (satu) provinsi.   | Pemindahan<br>pendidik dan<br>tenaga<br>kependidikan<br>dalam daerah<br>kabupaten/kota.  |
| 5. | Perizinan<br>Pendidikan            | a. Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing.                   | <ul> <li>a. Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggaraka n olehmasyarakat</li> <li>b. Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggaraka n oleh masyarakat.</li> </ul> | a. Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggaraka n oleh masyarakat. b. Penerbitan izin PAUD dan pendidikan nonformal yang diselenggaraka n oleh masyarakat. |
| 6. | Bahasa dan<br>Sastra               | Pembinaan bahasa<br>dan sastra Indonesia   | Pembinaan bahasa<br>dan sastra yang<br>penuturnya lintas<br>daerah<br>kabupaten/kota<br>dalam 1 (satu)<br>provinsi.  | Pembinaan bahasa<br>dan sastra yang<br>penuturnya dalam<br>daerah<br>kabupaten/kota.   |

Dari matriks diatas menunjukkan bahwa sistem pendidikan menengah dikelola oleh Pemerintah Provinsi tidak lagi dikelola oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Jadi pada tahun 2017 sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan status alih kewenangan SMA/SMK di Indonesia, yang dahulu pengelolaan SMA/SMK dikelola oleh pemerintah Kabupaten/Kota sekarang dialih kelola ke Pemerintah Provinsi. Sehingga pemerintah Kabupaten/Kota hanya difokuskan untuk mengelola sekolah jenjang SD dan SMP.

Dalam dunia pendidikan sejak diberlakukannya alih kelola SMA/SMK tersebut yang diamanahkan langsung oleh undang-undang menjadi perhatian banyak kalangan. Pemindahan ini menimbulkan pro dan kontra dari masyarakat, guru, dan tenaga pendidik. Dari kalangan masyarakat terutama dari orang tua anak didik, dampak yang dirasakan oleh orang tua adalah pembayaran SPP yang kembali dibebankan kepada orang tua, karena pemerintah kabupaten/kota sudah tidak dapat memberikan subsidi. Rasa khawatir juga dirasakan oleh guru, sebab khawatir mereka akan di mutasi ke luar kabupaten/kota khusus guru yang berstatus PNS. Guru-guru yang berstatus honorer ini tidak ikut dipindahkan ke provinsi, padahal banyak guru honorer yang mengajar di SMA/SMK.

Dampak dari alih kelola tersebut tidak hanya dirasakan oleh masyarakat dan guru tetapi dirasakan oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota dikarenakan akan mengurangi alokasi anggaran pendidikan dari pemerintah pusat. Sehingga Dana Alokasi Umum (DAU) ataupun Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang pendidikan menengah berkurang.

Di Pemerintah Kabupaten Mojokerto berpotensi kehilangan SMA dan SMK Negeri, tidak hanya itu Pemerintah Kabupaten Mojokerto kehilangan sumber daya manusia (guru (PNS), tenaga pengajar, dan staf), dan keuangan. Pemerintah Kabupaten Mojokerto juga kehilangan aset sekolah seperti gedung dan isinya, aset yang dahulu dikelola Pemerintah Kabupaten Mojokerto harus dialih kelola ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur tidak hanya di Kabupaten Mojokerto di wilayah Kota Mojokerto juga harus kehilangan aset sekolah dan guru atau tenaga pengajar dan menghapus program pendidikan gratis jenjang SMA/SMK. Itulah sebagian kecil dampak dari alih kelola SMA/SMK, selanjutnya dalam isi skripsi ini akan dibahas secara luas tentang dampak yang terjadi.

Berbicara tentang hal pendidikan, pendidikan diawali pada saat masa anak-anak, ketika si anak sudah dapat berbicara maka orang tua wajib mengajarinya untuk mengucapkan kalimat tauhid la ilaha illa Allah. Dan orang tua mengajari anaknya untuk melaksanakan shalat wajib. Pada usia itu pula dimulainya pendidikan formal.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Philip K. Hitti, *History of The Arabs*, (Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2014), 512.

Pendidikan pada periode Abbasiyah, yang disebut sebagai sekolah dasar (*kuttab*) biasanya meupakan bagian terpadu dari masjid atau bahkan memfungsikan masjid sebagai sekolah. Kurikulum utamanya dipusatkan pada Al-Qur'an sebagai bacaan utama siswa. Para siswa juga diajari baca-tulis. Ibn al-Jubayr ketika mengunjungi daerah Damaskus pada tahun 1184 mendapati bahwa anak-anak mendapatkan kecakapan menulis dengan rujukan puisi-puisi Arab tempo dulu, bukan dari sumber Al-Qur'an bahwa tindakan menghapus lafal Allah berarti menghina dan merendahkan-Nya. Bersamaan dengan pelajaran baca-tulis,anak-anak juga mempelajari tata bahasa Arab, kisah-kisah para Nabi khususnya hadis-hadis Nabi Muhammad SAW,dasar-dasar Arimatika, dan mereka juga mempelajari puisi. Peran pemerintah pada masa lalu yaitu masa Khalifah pertama Bani Abbasiyah, sering diselenggarakannya berbagai kontes puisi, debat keagamaan dan konferensi pendidikan<sup>5</sup>.

Seperti halnya pada masa Bani Abbasiyah yang memajukan sistem pendidikan dengan cara menyelenggarakan kegiatan-kegiatan di bidang pendidikan, maka dapat dilihat peran pemerintah pada saat sekarang ini juga memajukan sistem pendidikan nasional yaitu dengan cara menyediakan sarana dan prasarana sekolah seperti adanya fasilitas laboratorium sekolah, gedung sekolah yang layak, ruang kelas yang nyaman, dan lain-lain.

Peran pemerintah tidak berhenti pada sarana dan prasarana tetapi berperan juga dalam mengembangkan karakter siswa didik yaitu dengan

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Ibid. 519.

program pendidikan berkarakter (*character building*), demi mewujudkan siswa-siswi mempunyai karakter yang berbudi luhur.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian mengenai hal tersebut, untuk dijadikan sebuah kajian dalam skripsi. Untuk itu agar dapat komprehensif pembahasan dalam skripsi ini, maka penulis membuat judul "Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengelolaan Sekolah Menengah Atas Sederajat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus di Kabupaten dan Kota Mojokerto)

# B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan diatas, maka dapat diidentifikasikan beberapa masalah yang akan timbul diantaranya, yaitu:

- Alih pengelolaan kewenangan SMA/SMK sederajat ini menimbulkan pro dan kontra di masyarakat dan tenaga pengajar.
- 2. Alih pengelolaan kewenangan ini ditinjau dari *fiqh siyasah dusturiyah* bagian teori *siyasah idariyah*.
- 3. Penelitian ini akan berfokus pada dampak yang terjadi akibat kebijakan alih kelola SMA/SMK di Kabupaten dan Kota Mojokerto.

#### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan identifikasi masalah, maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1. Bagaimana pengelolaan pengambilalihan SMA/SMK oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur di wilayah Kabupaten dan Kota Mojokerto?
- 2. Bagaimana tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyah terhadap kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan SMA di Kabupaten dan Kota Mojokerto?

# D. KajianPustaka

Kajian pustaka adalah deskripsi ringkas atau penelitian yang sudah pernah dilakukan diseputar masalah yang akan diteliti sehingga terlihat jelas bahwa kajian yang akan dilakukan ini tidak ada pengulangan atau duplikasi dari kajian atau penelitian tersebut.<sup>6</sup>

Kajian pustaka ini dilakukan untuk memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki objek kajian yang hampir sama yakni membahas perihal permasalahan mengenai pengelolaan SMA yang diambil alih oleh pemerintah provinsi. Hal ini dilakukan agar menghindari asumsi plagiasi. Penelitian terdahulu yang juga membahas tentang pengelolaan SMA/SMK yang diambil alih oleh pemerintah provinsi antara lain:

 "Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 8.

Jawa Timur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah". Jurnal penelitian ini ditulis oleh Sella Nova Damayanti dari Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga Surabaya. Dalam skripsi yang Saya tulis ini hampir sama apa yang dibahas dalam penelitan Sella Nova dari Universitas Airlangga membahas tentang alih kelola SMA/SMK ke pemerintah provinsi, akan tetapi terdapat perbedaannya jika penilitian yang ditulis oleh Sella Nova mengambil di lingkup Pemerintah Kota Surabaya dan tidak dikaitkan dengan hukum Islam. Sedangkan skripsi yang saya ambil ini mengambil di lingkup Pemerintah Kabupaten Mojokerto dan disertai juga dengan Hukum Islam yaitu Fiqh Siyasah Dusturiyah bidang Siyasah Idariyah.

2. "Pengembalian Kewenangan Pengelolaan Jenjang Pendidikan SMA Sederajat dari Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi". Skripsi ini ditulis oleh Dedi Ernadi dari Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Dalam skripsi yang Saya tulis ini hampir sama apa yang ditulis oleh Dedi Ernadi dari Universitas Lampung membahas tentang alih kelola SMA/SMK ke Pemerintah Provinsi, akan tetapi terdapat perbedaan kurang lebih antara lain dalam skripsi yang Saya tulis mengambil tempat di lingkup Pemerintah Kabupaten Mojokerto dan isi skripsi disertai dengan Hukum Islam yaitu Fiqh Siyasah Dustuiyah bidang Siyasah Idariyah. Sedangkan skripsi yang ditulis oleh Dedi Ernadi mengambil pembahasan secara luas

atau secara umum tidak mengaitkan dengan pemerintah daerah manapun dan tidak disertai dengan hukum Islam.

# E. Tujuan Penelitian

- 1. Untuk mengetahui permasalahan yang diangkat ditinjau dari *Fiqh Siyasah* bagian teori *Siyasah Dusturiyah*.
- 2. Untuk mengetahui pengelolaan kewenangan SMA sederajat yang dahulu dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota yang dilimpahkan ke pemerintah provinsi ditinjau dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
- 3. Untuk mengetahui implikasi pengelolaan kewenangan SMA sederajat yang dahulu dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota yang dilimpahkan ke pemerintah provinsi.

# F. Kegunaan Hasil Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan terhadap perkembangan Hukum Tata Negara, khusunya tentang:

- a. Pengelolaan SMA/SMK sederajat berdasarkan Undang-Undang
   Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Pengelolaan pendidikan di Indonesia ditinjau berdasarkan *Fiqh*Siyasah Dusturiyah teori Siyasah Idariyah.

# 2. Kegunaan Praktis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau sumbangan pikiran terkait upaya optimalisasi pengelolaan SMA/SMK sederajat yang diambil alih oleh pemerintah provinsi.

# G. Definisi Operasional

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan untuk menghindari terjadi kesalahpahaman pembaca dalam memahami judul skripsi ini, penulis perlu menjelaskan maksud dari judul diatas.

- Fiqh Siyasah Dusturiyah adalah bagian Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundangan negara. Bagian Fiqh Siyasah Dusturiyah ini meliputi:
  - a. *Siyasah Tasyri'iyah*, membahas mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibahas oleh badan legislatif untuk menentukan aturan yang dapat ditaati demi kemaslahatan umat.
  - b. *Siyasah Tanfidiyyah*, di dalamnya terdapat persoalan mengenai kebijakan pemerintah dalam tata pelaksanaan peraturan perundangundangan apabila undang-undang tersebut butuh penafsiran dan butuh pelaksanaan khusus untuk menjalankan roda pemerintahan agar bisa tercapai dengan sempurna.
  - c. Siyasah Qadlaiyyah, membahas mengenai lembaga peradilan untuk melegalkan atau tidaknya undang-undang yang dibuat oleh badan eksekutif dan legislatif dengan mempertimbangkan dasar negara yakni konstitusi.

- d. *Siyasah Idariyah*,membahas mengenai administrasi negara dan sistem kepegawaian.
- 2. Sejak diberlakukannya kebijakan alih pengelolaan SMA/SMK yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka SMA/SMK harus dikelola oleh pemerintah provinsi. Kebijakan ini berlaku untuk sekolah berstatus negeri, sekolah yang berstatus swasta hanya mengikuti aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi. Karena sekolah berstatus swasta selalu dibawah naungan sebuah yayasan.

# H. Metode Penelitian

Penelitian tentang "Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengelolaan Sekolah Menengah Atas Sederajat dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Dearah dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus di Pemerintah Kabupaten Mojokerto) merupakan penelitian pustaka dan wawancara dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- 1. Data yang dikumpulkan
  - a. Data implikasi akibat alih wewenang pengelolaan SMA/SMK sederajat.
  - b. Data Fiqh Siyasah, yaitu pengumpulan data-data tentang *fiqh siyasah* khususnya *siyasah dusturiyah* bagian teori *siyasah idariyah*.

# 2. Sumber Data

Adapun sumber data menjadi sumber informasi yang digunakan oleh penulis untuk melengkapi data pada penelitian tugas akhir ini:

- a. Sumber primer, sumber-sumber data yang mengikat dan terdiri dari ketentuan perundang-undangan yang meliputi :
  - a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
  - b) Pengumpulan sumber buku yang membahas tentang *fiqh siyasah* dusturiyah.
  - c) Data mengenai dampak yang timbul karena alih kewenangan tersebut data yang diambil dari wawancara.
- b. Data sekunder, yaitu data diperoleh dari hasil kajian pustaka, berupa buku-buku, bahan-bahan laporan, artikel serta bahan literatur lainnya yang berhubungan dengan pembahasan skripsi ini yaitu pengelolaan alih kewenangan dan *fiqh siyasah dusturiyah*.
- c. Sumber tersier, yaitu sumber data yang berasal dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), koran, artikel, internet, dan lain-lain.

# 3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Teknik dokumen
  - a) Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

# b. Teknik wawancara

 a) Wawancara dengan Kepala Dinas atau pejabat yang terkait di Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur bagian Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Wilayah Kabupaten/Kota Mojokerto.  b) Wawancara dengan guru SMK Negeri 1 Sooko Kabupaten Mojokerto.

# c. Teknik pustaka

a) Pengumpulan sumber-sumber buku tentang Fiqh Siyasah terutama Fiqh Siyasah Dusturiyah teori Siyasah Idariyah.

#### 4. Teknik Analisis Data

Teknik analisa skripsi ini menggunakan teknik analisa deskriptif analisis.

- a. Deskripstif analisis adalah teknik analisa data dengan cara menjabarkan dan memaparkan data sesuai apa adanya, kemudian di analisa dengan menggunakan teori siyasah dusturiyah dalam hal ini teori idariyah.
- b. Pola pikir deduktif, adalah pola pikir yang berangkat dari variabel yang bersifat umum, dalam hal ini teori dusturiyah. Kemudian diaplikasikan dan diverifikasikan pada variabel yang bersifat khusus. Dalam hal ini wewenang pemerintah provinsi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

#### I. Sistematika Pembahasan

Supaya pembahasan dalam penelitian ini sistematis dan mudah dipahami, maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut :

Penulisan skripsi ini disajikan dalam 5 (lima) bab yaitu antara bab saling berkesinambungan atau saling melengkapi.

Bab 1 (satu) adalah bab yang berisi latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil

penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab 2 (dua) menjelaskan tentang *fiqh siyasah dusturiyah* bidang *siyasah idariyah*, meliputi pengertian, ruang lingkup, pengertian *siyasah idariyah*.

Bab 3 (tiga) menjelaskan tentang Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan alih pengelolaan SMA/SMK dan dampaknya.

Bab 4 (empat) analisa Fiqh Dusturiyah terhadap wewenang.

Bab 5 (lima) berisi penutup yang mengemukakan kesimpulan dari semua pembahasan, merupakan jawaban ringkas dari rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini, dan kemudian diikuti oleh penyampaian saran.

#### **BAB II**

# TINJAUAN UMUM TENTANG SIYASAH DUSTURIYAH

# A. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Hukum Islam atau sering dikenal dengan *fiqh* adalah hukum yang sangat dinamis. Sesuai dengan makna *fiqh* yang berarti pemahaman atas teks dengan moetode *itjihad* maka sudah sepatutnya *fiqh* berkembang dengan cepat seiring perkembangan peradaban manusia. Sebab teks itu sendiri baik Al-Qur'an maupun Hadits sudah paripurna dan tidak dimungkinkan untuk dilakukan penambahan atau diubah-ubah. Yang mungkin dilakukan hanya interpretasi atas teks itu sendiri mengikuti prinsip dan syarat yang telah disepakati oleh para *fuqaha* dalam bentuk konsensus ulama (*ijma*') maupun fatwa pribadi ahli (*itjihad*)<sup>1</sup>

Fiqh berasal dari faqaha-yafqahu-fiqhan. Secara bahasa, pengertian fiqh adalah pemahaman yang mendalam. Imam al-Turmudzi, seperti dikutip Amir Syarifuddin, menyebutkan "fiqh tentang sesuatu" berarti mengetahui batinnya sampai kedalamannya.<sup>2</sup> Secara terminologis fiqh adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang tafshil (terinci, yaitu dalil-dalil atau hukum yang khusus diambil dari dasar-dasarnya, Al-Qur'an dan Sunnah).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Mutiara Fahmi, "Prinsip Dasar Hukum Politik Islam Dalam Prespektif Al-Qur'an", *Petita*, No. 1, Vol. 2 (April, 2017), 48.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 2

Kata *Siyasah* berasal dari kata *sasa*, yang berarti mengatur, mengurus, dan memerintah atau pemerintahan, poitik dan perbuatan kebijaksanaan. Pengertian kebahasan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur, membuat kebijaksanaan, mengurus atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.<sup>3</sup>

Kata *Siyasah* dapat juga dilihat dari sisi terminologisnya dan disini terdapat perbedaan pendapat dari para ahli hukum Islam, diantaranya adalah:

- 1. Ibnu Manzhur, ahli bahasa dari Mesir. Menurut beliau *siyasah* berarti mengatur sesuatu yang cara membawa kepada kemaslahatan.
- 2. Abdul Wahhab Khalaf, beliau mendefinisikan *siyasah* sebagai undangundang yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur berbagai hal.
- 3. Abdurrahman yang mendefinisikan kata *siyasah* sebagai hukum dan peradilan, lembaga pelaksana administrasi dan hubungan luar dengan negara lain.

Dari definisi yang disampaikan oleh para ahli diatas bahwa *fiqh siyasah* adalah suatu konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan.<sup>4</sup>

Dalam *fiqh siyasah*, konstitusi disebut juga dengan *dusturi*. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah....*, 3.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: IAIN Press, 2013), 7.

selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah *dusturiyah* adalah kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi), maupun yang tertulis (konstitusi).<sup>5</sup>

Dapat disimpulkan kata *dusturiyah* adalah sebuah norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara serta agar sejalan dengan nilai-nilai *shari'at*.

Siyasah Dusturiyah adalah bagian dari fiqh siyasah yang membahas permasalahan perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep dari konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan negara serta ummah yang menjadi bagian penting dalam pelaksana perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah, tujuan, dan tugas-tugas negara dalam fiqh siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara

<sup>5</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah....*, 2.

\_

serta hak-hak warga negara yang wajib untuk dilindungi.<sup>6</sup> Nilai-nilai yang terkandung dalam perumusan sebuah undang-undang dasar adanya jaminan atas hak-hak asasi manusia setiap anggota masyarakat, dan memandang sama semua kedudukan manusia di hadapan hukum. Tanpa sama sekali memandang kedudukan manusia dari status, pendidikan, agama, sosial, dan sebagainya.

Dalam *fiqh siyasah dusturiyah* ini permasalahan atau persoalan yang diangkat adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaannya di dalam masyarakatnya. Oleh sebab itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* ini biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhan.<sup>7</sup>

Konsep dari fiqh siyasah dusturiyah terbagi menjadi 2 aspek, yaitu:

- Al-Qur'an dan Hadits yang dijadikan patokan dalam segala bidang hal mengurus tatanan kehidupan bermasyarakat termasuk dalam hal bernegara, baik untuk melakukan aturan hukum ataupun untu mengatur akhlak manusia.
- 2. Kebijakan *ulil amri* atas dasar pertimbangan ulama dalam menentukan suatu hukum berdasarkan situasi dan kondisi perkembangan zaman

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah....*, 153.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> H. A. Djazuli, Fiqh Siyasah, "Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-Rambu Syariat", (Jakarta: Kencana, 2004), 73.

untuk mengatur tatanan kehidupan bernegara dan bermasyarakat agar mencapai kemaslahatan bersama.

# B. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Dalam *fiqh siyasah dusturiyah* ini mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut dan persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* pada umumnya tidak dapat dilepaskan dari 2 hal pokok yaitu. Pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat suci Al-Qur'an maupun Hadits, *maqosidu syariah*, dan ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan yang terjadi di lingkup masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubaha karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil *itjihad* para ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>8</sup>

Dalam kurikulum di Fakultas Syariah digunakan istilah *fiqh dusturi*. Yang dimaksud dengan *dusturi*: pertama, "*Dustur* adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundangundangannya, peraturan-peraturannya dan adat-adatnya".

Kedua, Abul A'la al-Maududi mendefinisikan *dustur* dengan: "Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara". Dari dua ta'rif ini dapat disimpulkan bahwa kata *dustur* sama halnya dengan kata *constitution* dalam bahasa Inggris, atau dalam bahasa Indonesia disebut undang-undang dasar, kata "dasar" dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut di atas.

.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah....*, 74.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ibid, 82.

Jika dipahami penggunaan kata *fiqh dusturi* untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai *dustur* dalam suatu negara sudah barang tentu perundang-undangan dan aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.

Sumber-sumber *fiqh dusturi* adalah:

- 1. Al-Qur'an yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan bermasyarakat, dalil-dalil *kulliy* dan ajaran Al-Qur'an; yang
- Sumber dari hadits-hadits yang berhubungan dengan imamah dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di Negeri Arab.
- 3. Sumber ketiga adalah kebijakan Khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun terdapat perbedaan gaya dalam pemerintahannya sesuai dengan pembawaannya masing-masing, tetapi ada kesamaan dalam alur kebijakan yaitu berorientasi pada sebesar-besarnya kemaslahatan rakyat. Sesuai dengan prinsip: "Kebijaksanaan imam sangat tergantung kepada kemaslahatan rakyat."
- 4. sumber yang berasal dari *itjihad* para ulama, di dalam masalah *fiqh dusturi*, hasil *ijtihad* para ulama ini sangat membantu kita di dalam memahami semangat *fiqh dusturi*, di dalam mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik.

5. Sumber terakhir yaitu adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Hadits. Ada kemungkinan sumber adat istiadat ini tidak tertulis yang sering disebut dengan konvensi. Ada kemungkinan pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis.<sup>10</sup>

Dalam *fiqh siyasah dusturiyah*, dibagi menjadi empat bidang yaitu bidang *siyasah tasri'iyah* (legislatif atau penetapan hukum), bidang *siyasah tanfidiyah*, bidang *siyasah qadha'iyah* (yudikatif/peradilan), dan bidang *siyasah idariyah* (administrasi pemerintahan/negara).

1. Bidang siyasah tasyri'iyah,

Legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah* al-tasyri'iyah, yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Dalam kekuasaan legislatif (al-sulthah al-tasyri'iyah) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT. dalam syari'at Islam. Dengan demikian, unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

- a. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.

-

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Ibid, 84.

 c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilainilai dasar syari'at Islam.<sup>11</sup>

Jadi dengan kata lain, dalam *al-sulthah al tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyah*nya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam.

kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif terdiri dari *mujtahid* dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang.<sup>12</sup>

Secara umum Al-Isnawi mengemukakan syarat mufti adalah sepenuhnya syarat-syarat yang berlaku pada seorang perawi hadist, karena dalam tugasnya mufti memberi penjelasan sama dengan tugas perawi. Kewajiban-kewajiban para mufti, yaitu:

- a. Tidak memberikan fatwa dalam keadaan sangat marah atau sangat ketakutan.
- Hendaklah dia memohon pertolongan kepada Allah agar menunjukkan ke jalan yang benar.

.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ibid, 161.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Ibid, 162.

c. Berdaya upaya menetapkan hukum yang diridhai Allah. 13

Sifat-sifat yang harus dimiliki oleh seorang mufti, menurut Imam Ahmad, adalah:

- Mempunyai niat dalam memberikan fatwa, yakni mencari keridhaan Allah semata.
- b. Hendaklah dia mempunyai ilmu, ketenangan, kewibawaan, dan dapat menahan kemarahan.
- c. Hendaklah mufti itu seorang yang benar-benar menguasai ilmunya.
- d. Hendaklah Mufti itu seorang yang mempunyai kerukunan dalam bidang material.
- e. Hendaklah Mufti itu mempunyai ilmu kemasyarakatan. 14

Terdapat 2 fungsi lembaga legislasi. Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh al-sulthah al-tasyri'iyah adalah undang-undang Ilahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi Muhammad SAW.

Kedua, yaitu berfungsi melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Di sinilah perlunya al-sulthah al-tasyri'iyah tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagaiana dijelaskan diatas. Mereka

<sup>14</sup> Ibid. 40.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Muhammad Ainul Hidayat, "Tinjauan Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Undang-Undang Pembagian Royalti Minerba" (Skripsi—UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018), 39.

melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan qiyas (analogi). Dalam masalah ini, lembaga legislasi berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan pembendaharaan negara, sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan oleh negara kepada kepala negara selaku pelaksana pemerintahan.

# 2. Bidang siyasah tanfidiyah,

Bidang ini termasuk dalam persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain. Siyasah Tanfidiyah memiliki tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya negara memiliki kekuasaan eksekutif. Disini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan yang baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. <sup>15</sup>

# 3. Bidang siyasah qadla'iyah,

Bidang yang di dalamnya terdapat masalah-masalah peradilan. Kekuasaan kehakiman ini untuk menyelesaikan perkara baik perkara dalam bidang pidana maupun bidang perdata dan dapat juga

<sup>15</sup> Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam, 137.

.

menyelesaikan permasalahan atau sengketa keadministrasian yang berkaitan dengan negara. Tugas kekuasaan kehakiman ini untuk mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif.

# 4. Bidang siyasah idariyah,

Kajian *Fiqh Siyasah Dusturiyah* pada bidang *Siyasah Idariyah*. *Siyasah Idariyah* yaitu bidang yang mengurusi tentang administrasi negara. Kata *Idariyah* merupakan masdar dari kata *adara asy-syay'a yudiruhu idarah*, yang berarti mengatur atau menjalankan sesuatu. <sup>16</sup>

Adapun pengertian idariyah secara istilah, terdapat perbedaan di kalangan pakar-pakar yang mendefinisikannya. Namun dari sekian banyak definisi, baik administrasi dalam artri luas dan arti sempit, maupiun administrasi dalam arti institusional, fungsi dan proses, semuanya bermuara pada satu pengertian, yaitu

Artinya: Kecuali bahwa itu (muamalah) adalah perdagangan tunai kamu jalankannya diantara kamu

Dalam *siyasah idariyah*, untuk mengukur kualitas pelayanan dapat diambil dari kualitas kepentingan pelayanan itu sendiri. Untuk merealisasikan kebaikan atau kesempurnaan dalam melaksanakan

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Al-Qabathi dan Muhammad Abduh, Uhul al-idarah asy-Syar'iyyah, (Bayt ats-Tsaqafah, cetakan I, 2003), 7.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Qu'an Surah Al-Baqarah : 282

pelayanan administrasi terdapat tiga indikator utama yaitu sederhana dalam peraturan, cepat dalam pelayanan, profesional dalam penanganan. 18



-

Achmad Fajar Rifa'i, "Pelayanan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Dalam Penerapan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Perspektif Siyasah Idariyah" (Skripsi—UIIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2017), 15.

#### **BAB III**

# DATA PENELITIAN TENTANG UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PENGELOLAAN SMA/SMK DI MOJOKERTO

#### A. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraa, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disempurnakan sebanyak 2 kali. Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun perubahan kedua ialah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Serangkaian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahan-perubahannya tersebut menyebutkan adanya perubahan susunan dan kewenangan pemerintahan daerah. Susunan peemerintahan daerah

menurut undang-undang tersebut meliputi pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan kota, dan DPRD. Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Adapun pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Seiring berubahnya susunan pemerintahan daerah, kewenangan pemerintahan daerah pun mengalami beberapa perubahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pemerintahan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2. Pemerintah Daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas-asas tugas pembaruan.
- 3. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota, dibiayai oleh APBN.<sup>1</sup>

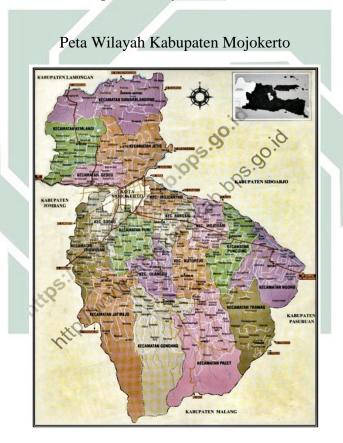
https://donridonri.soppengkab.go.id/2017/01/05/penjelasan-uu-nomor-23-tahun-2014 pemerintahan-daerah/, diakses pada tanggal 05 Juni 2018.

#### B. Kewenangan Pengelolaan SMA/SMK di Mojokerto

#### a. Gambaran Umum tentang Kabupaten Mojokerto

#### a) Kondisi Geografis Kabupaten Mojokerto

Kabupaten Mojokerto adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Timur. Kabupaten yang secara resmi didirikan pada tanggal 9 Mei 1293 ini merupakan wilayah tertua ke-10 di Provinsi Jawa Timur.<sup>2</sup>



Sumber: Katalog Kabupaten Mojokerto dalam Angka Tahun 2017, BPS Kab. Mojokerto

Secara astronomis Kabupaten Mojokerto terletak antara 7°18'35"LS - 7°47'00" LS serta antara 111°20'13" - 111°40'47"BT. Luas daratan mencapai 692,15 Km² yang berarti 1,44% dari daratan

 $<sup>^2</sup>$  Id.m.wikipedia.org/wiki/kabupaten\_mojokerto, diakses pada tanggal 7 Juni 2018.

Provinsi Jawa Timur yang luasnya 47.995 Km<sup>2</sup>.<sup>3</sup> Berdasarkan letak geografisnya Kabupaten Mojokerto berada di wilayah daratan yang dikelilingi oleh sungai dan tidak memiliki pantai.

Berdasarkan letak geografis Kabupaten Mojokerto memiliki batas-batas wilayah antara lain: sebelah Utara – Kabupaten Lamongan dan Kabupaten Gresik, sebelah Selatan – Kabupaten Malang, sebelah Barat – Kabupaten Jombang, sebelah Timur – Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Pasuruan, dan di bagian tengah Kabupaten Mojokerto terdapat wilayah Kota Mojokerto.

Ditinjau dari luas wilayah, secara administrasi Kabupaten Mojokerto terdiri dari 18 kecamatan yaitu Kecamatan Jatirejo, Kecamatan Kecamatan Gondang, Kecamatan Pacet, Trawas, Kecamatan Ngoro, Kecamatan Pungging, Kecamatan Kutorejo, Kecamatan Mojosari, Kecamatan Bangsal, Kecamatan Mojoanyar, Dlanggu, Kecamatan Puri, Kecamatan Kecamatan Trowulan, Kecamatan Sooko, Kecamatan Gedeg, Kecamatan Jetis, Kecamatan Kemlagi, dan Kecamatan Dawarblandong, 299 desa, 5 kelurahan, 1.198 dusun.

#### b) Potensi Daerah Kabupaten Mojokerto

Wilayah Kabupaten Mojokerto yang cukup luas membuat banyak potensi yang dapat diandalkan bagi kemajuan daerah

<sup>3</sup> BPS Kabupaten Mojokerto, *Kabupaten Mojokerto Dalam Angka Tahun 2017*, (Mojokerto: BPS Kab. Mojokerto, 2017), 3.

Kabupaten. Potensi unggulan daerah yang selalu diandalkan adalah di sektor pariwisata, di Kabupaten Mojokerto sektor pariwisata yang diunggulkan adalah wisata Kerajaan Majapahit, dikarenakan wilayah Mojokerto menjadi pusat pemerintahan Kerajaan Majapahit. Terdapat Makam Syech Jumadil Kubro yang diyakini sebagai sesepuh Walisongo di tanah jawa dan peninggalan kerajaan seperti Candi Brahu, Candi Tikus, Petirtaan Jolotundo, Candi Bajang Ratu, dan masih banyak lagi. Dikarenakan sebagai pusat Kerajaan Majaphit warga di Kecamatan Trowulan mempunyai sebuah produk khas daerah yaitu batik Majapahit, pembuatan patung dan arca, yang sudah dikirim ke berbagai kota di seluruh Indonesia.

Tidak hanya potensi pariwisata yang diandalakan Pemerintah Kabupaten Mojokerto tetapi sektor industri juga diandalkan. Terdapat di wilayah selatan Kabupaten Meojokerto terdapat pusat industri besar yaitu Ngoro *Industrial Park* (NIP). Dengan adanya komplek industri raksasa tersebut dapat menaikkan Pendapatan Asli Dearah Kabupaten Mojokerto.

#### c) Demografi Penduduk Kabupaten Mojokerto

#### Jumlah Penduduk Kabupaten Mojokerto Menurut Jenis Kelamin Per Kecamatan Bulan Desember Tahun 2017

| No. | Kecamatan          | Jenis Kelamin |           | Jumlah   |
|-----|--------------------|---------------|-----------|----------|
|     |                    | Laki-laki     | Perempuan | Penduduk |
| 1.  | Kecamatan Jatirejo | 22.620        | 21.908    | 44.528   |
| 2.  | Kecamatan Gondang  | 22.119        | 21.811    | 43.930   |
| 3.  | Kecamatan Pacet    | 29.986        | 29.752    | 59.738   |
| 4.  | Kecamatan Trawas   | 45.670        | 15.622    | 31.292   |

| 5.  | Kecamatan Ngoro    | 41.740                 | 41.912  | 83.652    |
|-----|--------------------|------------------------|---------|-----------|
| 6.  | Kecamatan Pungging | 39.701                 | 39.330  | 79.031    |
| 7.  | Kecamatan Kutorejo | 33.674                 | 32.701  | 66.375    |
| 8.  | Kecamatan Mojosari | 40.593                 | 39.785  | 80.378    |
| 9.  | Kecamatan Dlanggu  | 28.813                 | 28.487  | 57.300    |
| 10. | Kecamatan Bangsal  | 26.566                 | 25.981  | 52.547    |
| 11. | Kecamatan Puri     | 39.158                 | 38.495  | 77.653    |
| 12. | Kecamatan          | 38.687                 | 37.676  | 76.363    |
|     | Trowulan           |                        |         |           |
| 13. | Kecamatan Sooko    | 37.603                 | 36.814  | 74.417    |
| 14. | Kecamatan Gedeg    | 30.003                 | 29.841  | 59.844    |
| 15. | Kecamatan Kemlagi  | 30.200                 | 30.141  | 60.341    |
| 16. | Kecamatan Jetis    | 44.360                 | 42.791  | 87.151    |
| 17. | Kecamatan          | 26.414                 | 26.717  | 53.131    |
|     | Dawarblandong      |                        |         |           |
| 18. | Kecamatan          | 25.508                 | 25.083  | 50.591    |
|     | Mojoanyar          |                        |         |           |
|     | Jumlah 2017        | 573.415                | 564.847 | 1.138.262 |
|     | 2016               | 5 <mark>62.6</mark> 84 | 554.720 | 1.117.404 |
|     | 2015               | 5 <mark>55.73</mark> 6 | 548.786 | 1.104.522 |

Sumber Data: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kab. Mojokerto

Perkembangan penduduk Kabupaten Mojokerto laki-laki lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk perempuan.

### d) Komposisi Penduduk Menurut Pendidikan di Kabupaten Mojokerto

Di dalam lingkup Kabupaten Mojokerto terdapat jenjang pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Jenis pendidikan yang diajarkan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan dan khusus.

Taman Kanak-Kanak (TK), Pendidikan Dasar berbentuk Sekolah
 Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang

- sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs.), atau bentuk lain yang sederajat.
- Pendidikan Menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA),
   Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK),
   Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.

Fasilitas atau sarana pendidikan yang ada di Kabupaten Mojokerto ini terdapat sebanyak 428 TK, 413 Sekolah Dasar, 125 Sekolah Menengah Pertama, 40 Sekolah Menengah Atas, dan 63 Sekolah Menengah Kejuruan, 7 Perguruan Tinggi Swasta.

Jumlah Sekolah, Siswa, dan Guru Keseluruhan di Kabupaten Mojokerto

|   | Jenjang Pendidikan | Jumlah<br>Sekolah/PT | Jumlah Siswa/Mhs. | Jumlah<br>Guru/Dosen |
|---|--------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| - | SD/MI              | 413                  | 66.640            | 4.603                |
|   | SMP/MTS            | 125                  | 33.538            | 2.033                |
|   | SMA/MA/SMK         | 103                  | 34.745            | 2.012                |
| = | PT                 | 7 / /                | 6.884             | 270                  |

#### b. Gambaran Umum tentang Kota Mojokerto

#### a) Kondisi Geografis Kota Mojokerto

Kota Mojokerto yang merupakan kota di Provinsi Jawa Timur, yang memiliki satuan wilayah maupun luas wilayah terkecil dan resmi didirikan pada tanggal 20 Juni 1918 atau 100 tahun yang lalu. Kota yang terkenal dengan sebutan "Kota Onde-Onde" ini terletak 50 Km barat daya Kota Surabaya, dan terletak di tengah-tengah wilayah Kabupaten Mojokerto.



Sumber: Katalog Kota Mojokerto dalam Angka Tahun 2017, BPS Kota Mojokerto

Secara astronomis Kota Mojokerto terletak antara 7°33'LS dan 122°28' BT. Jadi luas Kota Mojokerto seluas 16,47 Km² atau 0,03%

dari luas wilayah Provinsi Jawa Timur. Wilayahnya merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 22 m diatas permukaan laut dengan kondisi permukaan tanah yang agak miring ke Timur dan Utara antara 0-3%.

Berdasarkan letak geografis Kota Mojokerto memiliki batasbatas, antara lain: sebelah Utara – Sungai Brantas, sebelah Timur – Kecamatan Mojoanyar, Kabupaten Mojokerto, sebelah Barat – Kecamatan Sooko, Kabupaten Mojokerto, sebelah Selatan – Kecamatan Sooko, Kabupaten Mojokerto.

Secara umum, wilayah Kota Mojokerto dapat dibagi menjadi 3 Kecamatan. Kecamatan Prajuritkulon di sebelah timur, Kecamatan Kranggan berada di tengah wilayah, dan Kecamatan Magersari di sebelah barat. 18 Kelurahan, 666 Rukun Tetangga (RT), 175 Rukun Warga (RW). <sup>4</sup>

#### Kecamatan dan Jumlah Kelurahan di Kota Mojokerto

|    |                         | Cakupan Wilayah Administratif |
|----|-------------------------|-------------------------------|
| No | Kecamatan               | Kelurahan                     |
| 1. | Kecamatan Prajuritkulon | 6                             |
| 2. | Kecamatan Kranggan      | 6                             |
| 3. | Kecamatan Magersari     | 6                             |

Sumber: BPS Kota Mojokerto

.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> BPS Kota Mojokerto, *Kota Mojokerto Dalam Angka Tahun 2017*, (Mojokerto: BPS Kota Mojokerto, 2017), 4.

#### b) Potensi Daerah Kota Mojokerto

Kota Mojokerto sebagai kota kecil terpadat di Provinsi Jawa Timur mungkin juga di Indonesia ini memiliki potensi daerah yang unggul tidak kalah dengan daerah di sekitar Kota Mojokerto. Potensi yang dimiliki antara lain potensi pariwisata, makananan khas, produk lokal daerah, dan lain-lain.

Potensi yang unggul di Kota Mojokerto bidang pariwisata adalah terdapat sebuah Alun-Alun Kota Mojokerto yang tepat berada di tengah-tengah wilayah Kota Mojokerto dan dijadikan tempat rekreasi maupun hiburan bagi warga Mojokerto dan sekitarnya. Wisata yang lain terdapat wisata religi yaitu Masjid Agung Al-Fattah yang didirikan oleh Bupati Mojokerto pertama pada zaman Kolonial Belanda, masjid ini terletak di sebelah barat alun-alun. Terdapat pula Gereja Protestan Indonesia Bagian Barat yang merupakan gereja tertua di Mojokerto dan juga merupakan peninggalan zaman Kolonial Belanda. Tidak hanya masjid dan gereja terdapat pula wisata religi Klenteng Hok Sian Kiong yang didirikan pada tahun 1895.

Demi memuaskan hasrat belanja warga Mojokerto, pemerintah daerah khususnya Pemerintah Kota Mojokerto memberikan izin untuk pembangunan *mall*. Maka sekarang di Jalan Benteng Pancasila terdapat bangunan megah yaitu Sunrise Mall, seperti *mall-mall* pada

umumnya didalamnya terdapat *tenant* dengan *merk* ternama. *Mall* ini juga terbesar di wilayah Mojokerto Raya.

Dari segi potensi produk makanan lokal Kota Mojokerto terkenal dengan makanan khasnya yaitu Onde-Onde, dengan terkenalnya onde-onde dari Kota Mojokerto maka masyarakat Mojokerto maupun luar daerah menyebut Kota Mojokerto dengan sebutan "Kota Onde-Onde". Tidak hanya wisata dan makanan lokal yang terkenal, tetapi ada produk usaha kecil menengah yang sangat terkenal yaitu produk sepatu dan batik Khas Kota Mojokerto. Produk sepatu penjualan hingga luar wilayah Kota Mojokerto.

Dengan cukup banyak potensi yang dimiliki oleh Kota Mojokerto ini, penulis harapkan dapat dikembangkan lagi sehingga bisa maju khususnya produk-produk lokal seperti sepatu dan batik sehingga tidak akan kalah dengan serangan produk-produk impor.

#### c) Demografi Penduduk di Kota Mojokerto

Berdasarkan hasil registrasi Penduduk Akhir Tahun 2016, Kota Mojokerto mempunyai penduduk sebanyak 140.161 jiwa yang tersebar di 3 kecamatan dan 18 kelurahan. Penduduk laki-laki sebanyak 69.487 jiwa atau sebesar 49,58%; dan penduduk yang berjenis kelamin perempuan sebanyak 70.674 atau sebesar 50,42%. Dari komposisi penduduk laki-laki dan perempuan itu bisa dilihat bahwa Rasio Jenis Kelamin Kota Mojokerto adalah sebesar 98,32%; yang artinya disetiap

100 penduduk wanita terdapat 98 penduduk laki-laki. <sup>5</sup> Besarnya jumlah penduduk di Kota Mojokerto dengan luas wilayah yang sangat kecil menyebabkan kepadatan Kota Mojokerto menjadi sangat tinggi.

Jumlah Penduduk Akhir Tahun Menurut Kelurahan dan Jenis Kelamin

| No | Kecamatan     | Jenis Kelamin              |        |         | Persentase |
|----|---------------|----------------------------|--------|---------|------------|
|    |               | Laki-laki Perempuan Jumlah |        |         |            |
| 1. | Prajuritkulon | 20.498                     | 20.788 | 41.286  | 29,46      |
| 2  | Magersari     | 29.788                     | 30.270 | 60.058  | 42,85      |
| 3. | Kranggan      | 19.201                     | 19.616 | 38.817  | 27,69      |
|    |               | 69.487                     | 70.674 | 140.161 | 100,0      |

Sumber: BPS Kota Mojokerto hasil registrasi Penduduk Akhir Tahun 2016.

#### d) Komposisi Penduduk Menurut Pendidikan di Kota Mojokerto

Peningkatan sumber daya manusia sekarang ini lebih diutamakan dengan memberikan kesempatan kepada penduduk untuk menempuh pendidikan seluas-luasnya, terutama untuk penduduk yang berusia 7-24 tahun yaitu kelompok usia belajar.

Jumlah Sekolah, Siswa, dan Guru Keseluruhan di Kota Mojokerto

| No | Jenjang Sekolah | Jumlah Sekolah | Jumlah Siswa | Jumlah Guru |
|----|-----------------|----------------|--------------|-------------|
| 1. | SD/MI           | 70             | 17.876       | 935         |
| 2. | SMP/MTs.        | 19             | 2.955        | 582         |
| 3. | SMA/SMK/MA      | 22             | 9.034        | 931         |

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Mojokerto

Dari hasil SUSENAS bulan Maret tahun 2016 presentase partisipasi sekolah dari penduduk usia 7-12 tahun 100,00%; 13-18 tahun 97,19%; 16-21 tahun 89,27% dan usia 19-24 tahun 37,50%. Pada tahun yang sama tahun 2016, jumlah murid Sekolah Dasar/sederajat

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> BPS Kota Mojokerto..., 74.

sebesar 17.376 murid, 2.955 murid Sekolah Menengah Pertama/sederajat dan 9.034 murid Sekolah Menengah Atas/sederajat.

Diterapkannya kebijakan alih kelola SMA/SMK maka Pemerintah Provinsi khususnya Provinsi Jawa Timur harus bisa meningkatkan kualitas pendidikan dan pelayanan yang mudah untuk dijangkau, pada prinsipnya peningkatan kualitas dan pelayanan pendidikan harus bisa merata tidak ada perbedaan dan mudah dijangkau seluruh masyarakat yang ada di kota maupun di desa yang pelosok sekalipun.

## C. Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Dampak Alih Pengelolaan SMA/SMK di Mojokerto

### 1. Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Alih Pengelolaan SMA/SMK di Mojokerto

Dengan adanya kebijakan alih kelola bidang pendidikan SMA/SMK yang terapkan oleh Pemerintah Pusat yang merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut dicantumkan soal pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Salah satunya adalah pembagian urusan dalam bidang pendidikan.

Peralihan pengelolaan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23
Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa manajemen pengelolaan
SMA/SMK berada di tangan pemerintah provinsi dan pemerintah

kabupaten/kota hanya menangani pendidikan Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam menangani pengelolaan SMA/SMK tidak hanya bidang pendidikannya tetapi mencakup sarana dan prasarana meliputi aset, Sumber Daya Manusia (SDM), serta keuangan. Dari sisi aset, ada pelimpahan aset SMA/SMK ke Pemprov Jatim. Dari sisi SDM seluruh guru dan tenaga pendidik jenjang SMA/SMK akan ditangani oleh Provinsi Jawa Timur termasuk stataus kepegawaian, proses sertifikasi hingga pengelolaan TPP (Tunjangan Profesi Pendidik).<sup>6</sup>

Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur dalam menangani alih kelola SMA/SMK telah membentuk suatu cabang dinas yaitu Cabang Dinas Pendidikan Provinsi di setiap kabupaten/kota di Jawa Timur, pembentukan Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur telah ditetapkan pada Peraturan Gubernur (PERGUB) Jawa Timur Nomor 94 Tahun 2016 tentang Nomenklatur, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.

Tugas dan fungsi sebuah Cabang Dispendik Provinsi Jawa Timur adalah Cabang Dinas mempunyai tugas melaksanakan kebijakan teknis Dinas di bidang pendidikan menengah dan Pendidikan Khusus -

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Dinas Komunikasi dan Infomatika Provinsi Jawa Timur, "Pemprov Segera Kelola SMA/SMK", dalam kominfo.jatimprov.go.id/read/gubernuran/1278, diakses pada 14 Juni 2018.

Pendidikan Layanan Khusus (PK-PLK) di Kabupaten/Kota. Dan mempunyai fungsi:

- a. Pengoordinasian pelaksanaan kebijakan teknis di bidang pendidikan SMA, SMK, dan PK-PLK;
- b. Pelaksanaan koordinasi tugas-tugas teknis dari Kepala Dinas;
- c. Pelaksanaan pembinaan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. Pelaksanaan pelaporan tugas Cabang Dinas; dan
- e. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas.<sup>7</sup>

Nomenklatur Cabang Dinas berjumlah 31 tersebar di setiap Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur.<sup>8</sup>

|     | CABA                 | NG <mark>DINA</mark> S PEI | NDIDI | KAN WILAYAI         | н           |
|-----|----------------------|----------------------------|-------|---------------------|-------------|
| 1.  | Kota Su              | ırabaya                    | 21.   | Kabupate            | en Tuban    |
| 2.  | Kabupaten            | Kota                       | 22.   | Kabupaten           | Bojonegoro  |
|     | Pasuruan             | Pasuruan                   |       |                     |             |
| 3.  | Kabupaten            | Kota                       | 23.   | Kabupaten           | Lamongan    |
|     | Probolinggo          | Probolinggo                |       |                     |             |
| 4.  | Kabupaten Bondowoso  |                            | 24.   | Kabupaten Gresik    |             |
| 5.  | Kabupaten Jember     |                            | 25.   | Kabupaten Sidoarjo  |             |
| 6.  | Kabupaten Situbondo  |                            | 26.   | Kabupaten Jombang   |             |
| 7.  | Kabupaten Banyuwangi |                            | 27.   | Kabupaten           | Kota        |
|     |                      |                            |       | Mojokerto Mojokerto |             |
| 8.  | Kabupaten            | Lumajang                   | 28.   | Kabupaten Bangkalan |             |
| 9.  | Kabupate             | n Malang                   | 29.   | Kabupaten Sampang   |             |
| 10  | Kota Malang          | Kota Batu                  | 30.   | Kabupater           | Sumenep     |
| 11. | Kabupaten            | Kota Blitar                | 31.   | Kabupaten           | Pamekasan   |
|     | Blitar               |                            |       |                     |             |
| 12. | Kabupaten T          | ulungagung                 |       |                     |             |
| 13. | Kabupaten '          | Trenggalek                 |       |                     |             |
| 14. | Kabupaten            | Kota Kediri                |       | Tabel: Nomenkl      | atur Cabang |

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 94 Tahun 2016 tentang Nomenklatur, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta tata Kerja Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, 5.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ibid, 3.

|     | Kediri             |             | Dispendik Provinsi Jawa Timur. |
|-----|--------------------|-------------|--------------------------------|
| 15. | Kabupaten Nganjuk  |             |                                |
| 16. | Kabupaten          | Kota Madiun |                                |
|     | Madiun             |             |                                |
| 17. | Kabupaten Magetan  |             |                                |
| 18. | Kabupaten Ngawi    |             |                                |
| 19. | Kabupaten Ponorogo |             |                                |
| 20. | Kabupaten Pacitan  |             |                                |

Dengan dibentuknya Cabang Dinas Pendidikan Provinsi di berbagai daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur hal ini berupaya untuk mempermudah alur pengurusan administrasi dan birokrasi SMA/SMK agar daerah-daerah yang jauh dari ibukota Provinsi Jawa Timur tidak jauh-jauh ke Surabaya. Alih pengelolaan ini tidak hanya mempermudah alur administrasi dan birokrasi saja tetapi untuk pemerataan pendidikan, jadi seluruh daerah pendidikan sama rata, tidak ada yang berbeda.

Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengelolaan SMA/SMK di wilayah Kabupaten dan Kota Mojokerto melalui Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Wilayah Kabupaten dan Kota Mojokerto menangani pengelolaan guru, tenaga pengajar, staf, kepala sekolah SMA/SMK, keuangan, tunjangan tenaga pengajar/guru, aset sekolah, dan masih banyak lagi.

#### 2. Dampak Kebijakan Alih Kelola SMA/SMK di Mojokerto

Dalam kebijakan alih kelola SMA/SMK ke pemerintah provinsi yang mengacu pada amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam undang-undang tersebut dicantumkan bahwa soal pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota. Salah satunya bagian pembagian urusan pemerintah adalah dalam bidang pendidikan.

Di setiap kebijakan yang dikeluarkan pasti ada dampak atau implikasi yang timbul, tidak terkecuali dalam kebijakan alih kelola bidang pendidikan SMA/SMK ini. Banyak pihak yang terkena dampak dari kebijakan tersebut yaitu guru, pemerintah daerah kabupaten/kota.

Maka dari itu untuk mendapatkan data tentang dampak-dampak yang timbul dan dirasakan oleh kalangan guru, pemerintah, maka dari itu penulis mewawancarai narasumber yang terkait dengan permasalahan alih kelola tersebut. Diantaranya adalah Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Mojokerto, salah satu guru di SMK Negeri di Kabupaten Mojokerto.

Yang seperti disampaikan oleh Bapak Drs. Agus Sukariyanto, M.M. selaku Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Mojokerto.

"Bahwa untuk alih kelola gedung ada 19 sekolah SMA dan SMK dari Kabupaten Mojokerto yang akan diambil alih Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dengan rincian 11 SMA dan 8 SMK. Sedangkan untuk tenaga pendidik, dalam kebijakan tersebut kurang lebih ada 800 guru akan dikelola Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Jadi Pemkab Mojokerto hanya menangani SD hingga SMP saja." <sup>9</sup>

Selanjutnya wawancara memakai narasumber adalah Bapak Moch.

Yusron Effendi, S.Pd guru mata pelajaran Bahasa Inggris di SMK Negeri

1 Sooko Kabupaten Mojokerto.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Agus Sukariyanto, *Wawancara*, Mojokerto, 20 April 2018

"Bahwa alih kelola tersebut juga menimbulkan dampak pada tenaga pengajar atau guru, implikasinya antara lain, beliau menuturkan bahwa dampak yang dirasakan oleh guru yaitu tunjangan *transport* tidak jelas ada atau tidaknya, jika dulu di Kabupaten Mojokerto tunjangan *transport* pasti adanya, itu yang pertama, yang kedua kenaikan pangkat makin rumit atau sulit, yang ketiga TPP (Tunjangan Pokok Pendidik) atau TPG (Tunjangan Profesional Guru) sering terlambat yang semestinya triwulan sekali diterimakan terlambat." <sup>10</sup>

Kekhawatian guru-guru juga ada yaitu guru-guru khawatir akan dimutasi keluar daerah karena dalam satu sekolah terdapat kelebihan guru dan guru-guru ada yang kekurangan jam mengajar.

Di Kabupaten Mojokerto terdapat program pemerintah yang terpaksa harus batalkan akibat dari kebijakan alih kelola SMA/SMK ke pemerintah provinsi, yaitu program Pemkab Mojokerto merevitalisasi sekolah, pasalnya di Kabupaten Mojokerto terdapat 3 sekolah favorit SMAN 1 Sooko, SMAN 1 Puri, dan SMAN 1 Mojosari awalnya ketiga sekolah favorit tersebut akan direvitalisasi oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto akan tetapi dengan diterapkannya kebijakan alih kelola maka rencana Pemkab untuk merevitalisasi sekolah tersebut dibatalkan.

Terdapat program dari Pemerintah Kabupaten Mojokerto yang sudah direncanakan oleh Bupati Mojokerto, H. Mustofa Kamal Pasa, SE yaitu program Sekolah Bertaraf Internasional di SMAN 1 Sooko. Dijalankannya alih kelola tersebut maka Pemerintah Kabupaten Mojokerto membatalkan rencana tersebut padahal sudah menggelontorkan anggaran miliaran rupiah untuk merombak SMAN 1 Sooko tersebut.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Moch. Yusron Effendi, *Wawancara*, Mojokerto, 10 Juni 2018.

Pemerintah Kota Mojokerto juga terkena dampak dari kebijakan alih kelola SMA/SMK ke Pemerintah Provinsi, di Kota Mojokerto terdapat program yang dari tahun ke tahun terus dijalankan yaitu program pendidikan gratis jenjang SMA. Adanya kebijakan Pemerintah Pusat tentang alih kelola maka pendidikan gratis yang dijalankan Pemkot Mojokerto secara terpaksa harus ditiadakan atau dihapuskan.

Seperti yang di sampaikan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kota Mojokerto, tentang penghapusan program pendidikan gratis di Kota Mojokerto. Dalam berita media massa *online*.<sup>11</sup>

Alih kelola SMA/SMK Negeri di Kota Mojokerto oleh Pemprov Jatim mulai awal 2017 ini membuat program pendidikan gratis yang digulirkan Pemkot Mojokerto kandas. Bahkan siswa SMA harus membayar SPP Rp. 95.000/bulan, sedangkan siswa SMK teknik dan non teknik masing-masing Rp. 170.000 dan Rp. 135.000/bulan. Padahal, selama ini siswa SMA/SMK bebas dari SPP.

Pemerintah Kota Mojokerto juga kehilangan sekolah SMA/SMK Negeri dengan rincian 3 SMA Negeri dan 2 SMK Negeri, tidak hanya itu Pemkot Mojokerto kehilangan aset bergerak seperti guru, staf, tenaga penagajar, dan aset berupa keuangan sekolah.

Sejak diberlakukannya kebijakan alih kelola SMA/SMK di Provinsi Jawa Timur, maka Pemerintah Kabupaten dan Kota Mojokerto terkena dampak, seperti di Kota Mojokerto terdapat program Pendidikan gratis jenjang SMA, program tersebut harus dihentikan. Ini menimbulkan kekhawatiran bagi wali murid karena dikawatirkan akan membayar mahal

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> https://inilahmojokerto.com, diakses pada tanggal 27 Juni 2018.

untuk SPP. Program pendidikan gratis juga dihapuskan di daerah lain selain Kota Mojokerto, jika program ini dilanjutkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemporv tidak mampu untuk melanjut dikarenakan tidak mencukupinya anggaran APBD Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan data yang didapatkan oleh penulis dari media surat kabar/koran Jawa Pos, agar wali murid tidak resah maka Pemerintah Provinsi Jawa Timur tidak menaikkan biaya SPP SMA/SMK. Biaya SPP untuk SMA/SMK di Jawa Timur, Gubernur Jawa Timur Soekarwo dengan tegas mengungkapkan bahwa Pemprov Jawa Timur tidak memiliki rencana untuk menaikkan biaya pendidikan SMA/SMK di Jawa Timur. Gubernur Jawa Timur Soekarwo menuturkan bahwa "tidak ada rencana kenaikan".

Gubernur Jawa Timur Dr. H. Soekarwo, S.H., M.Hum. lebih lanjut menjelaskan:

"Bahwa itu merupakan usulan dari berbagai pihak sekolah. Pihaknya mengatakan tidak ada rencana menaikkan tarif SPP SMA/SMK "Program pendidikan dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur adalah memberikan pendidikan murah dan bermutu"

Agar tidak terjadi kenaikan biaya SPP, maka Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur membuat program dan melibatkan masyarakat dalam mengembangkan dunia pendidikan di Jawa Timur. Salah satunya melalui program BLUD. Dalam program tersebut Pemprov Jatim memberikan ruang bagi sekolah untuk meningkatkan kualitas dengan sumber dana mandiri. Selain untuk pembiayaan BLUD dapat diterapkan untuk anak-

anak SMK agar dapat langsung mengimplementasikan ilmu yang diterapkan saat proses belajar mengajar di sekolah.<sup>12</sup>



\_

 $<sup>^{12}</sup>$  Zul, "Pakde Karwo: SPP SMA/SMK di Jatim Tidak Naik",  $\it Jawa~Pos$ , (27 Juni 2017), 3.

#### **BAB IV**

#### ANALISIS SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP KEWENANGAN PENGELOLAAN SMA/SMK DI MOJOKERTO

### A. Pendidikan dalam Penetapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan Negara.<sup>1</sup>

Pendidikan menengah adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyrakat yang memiliki kemampuan mengadakan hubungan timbal-balik dengan lingkungan sosial, budaya, dan alam sekitar serta dapat mengembangkan kemampuan lebih lanjut dalam dunia kerja atau pendidikan tinggi². Pendidikan menengah menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada Bagian Ketiga, pendidikan menengah dibagi menjadi 2 yaitu pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah kejuruan. Pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, diunduh pada tanggal 23 Juni 2018.

https://www.google.co.id/amp/s/silabus.org/pendidikan-tingkat-menengah/amp/, diakses pada tanggal 23 Juni 2018.

Dalam urusan pemerintahan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sistem pendidikan diatur dalam matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten kota terdapat 6 sub urusan yaitu manajemen pendidikan, kurikulum, akreditasi, pendidik dan tenaga kependidikan, perizinan pendidikan, bahasa dan sastra.

Pasal 12 ayat (1) juga menyebut pendidikan dalam urusan pemerintahan wajib. Dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdapat 6 bidang yaitu:

- 1. Pendidikan;
- 2. Kesehatan;
- 3. Pekerjaan umum dan penataan ruang (PUPR);
- 4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- 5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- 6. Sosial.

Dibawah ini adalah matriks tentang pebagian urusan pemerintahan konkuren:

Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota

| No | Sub                     | Pemerintah Pusat  | Daerah Provinsi   | Daerah  |
|----|-------------------------|---|---|---|
|    | Urusan                  |   |   | Kabupaten/Kota  |
| 1  | 2                       | 3   | 4   | 5   |
| 1. | Manajemen<br>Pendidikan | a. Penetapan<br>standar<br>nasional<br>pendidikan<br>b. Pengelolaan<br>pendidikan | a. Pengelolaan Pendidikan Menengah. b. Pengelolaan Pendidikan Khusus. | a. Pengelolaan Pendidikan Dasar. b. Pengelolaan PAUD dan pendidikan |

|    |   | tinggi.   |   | nonformal.  |
|----|---|---|---|---|
| 3. | Kurikulum                                     | Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, PAUD, dan pendidikan nonformal. Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah,           | Penetapan<br>kurikulum muatan<br>lokal pendidikan<br>menengah dan<br>muatan lokal<br>pendidikan<br>khsuus.  | Penetapan<br>kurikulum muatan<br>lokal pendidikan<br>dasar, PAUD, dan<br>pendidikan<br>nonformal.   |
|    |   | pendidikan dasar,<br>PAUD, dan<br>pendidikan<br>nonformal.  |   |   |
| 4. | Pendidikan<br>dan Tenaga<br>Kependidik-<br>an | a. Pengendali-an formasi pendidik, pemindahan pendidik, & pengembanga n karier pendidik. b. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidik-an lintas Daerah Provinsi | Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.  | Pemindahan<br>pendidik dan<br>tenaga<br>kependidikan<br>dalam Daerah<br>kabupaten/kota.   |
| 5. | Perizinan<br>Pendidikan                       | a. Penertiban izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarak an oleh masyarakat. b. Penertiban izin pe- nyelenggara- an satuan pendidikan asing.               | a. Penertiban izin pendidikan menengah yang diselenggarak an oleh masyarakat. b. Penertiban izin pendidikan khusus yang diselenggarak an oleh masyarakat. | a. Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. b. Penerbitan izin PAUD dan pendidikan nonformal yang diselenggaraka n oleh masyarakat. |
| 6. | Bahasa dan<br>Sastra                          | Pembinaan<br>bahasa dan sastra<br>Indonesia   | Pembinaan<br>bahasa dan sastra<br>yang penuturnya   | Pembinaan bahasa<br>dan sastra yang<br>penuturnya dalam   |

|  | lintas Da | aerah     | Daerah          |
|--|-----------|-----------|-----------------|
|  | kabupat   | en/kota   | kabupaten/kota. |
|  | dalam 1   | (satu)    |                 |
|  | Daerah 1  | provinsi. |                 |

Sumber : Lampiran Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah<sup>3</sup>

Jadi berdasarkan isi dari matriks diatas bahwa urusan pemerintah di bidang pendidikan terbagi menjadi 3 yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten dan Kota. Mengacu pada Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adanya pembagian urusan pengelolaan bidang pendidikan ini jelas tidak adanya tumpang tindih pengelolaan pendidikan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten dan Kota. Pengambilan kebijakan pengelolaan pendidikan tersebut telah mengalami pertimbangan yang matang dan panjang.

Seperti contohnya pengelolaan dalam bidang Manajemen Pendidikan, Pemerintah Pusat hanya menangani perguruan tinggi baik itu negeri maupun swasta, sedangkan Pemerintah Provinsi menangani permasalahan pada SMA/SMK, dan pendidikan khusus serta Pemerintah Kabupaten dan Kota menangani permasalahan pendidikan pada tingkat SD, SMP, PAUD, dan pendidikan nonformal saja. Maka dari itu sudah jelas tidak adanya tumpang tindih pengelolaan pendidikan pada tingkat pemerintahan.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Lampiran Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 1.

Kebijakan alih kelola SMA/SMK yang telah diterapkan pada tahun 2017 ini menimbulkan berbagai permasalahan di setiap daerah, dengan adanya otonomi daerah maka masing-masing pemerintah daerah secara mandiri membuat program pemerintahan, termasuk program pemerintah di bidang pendidikan. Adanya kebijakan alih kelola tersebut maka pemerintah daerah tidak optimal untuk menjalankan program pendidikannya, setiap masing-masing pemerintah daerah terdapat program pendidikan gratis hingga jenjang SMA/SMK, dengan diterapkannya alih kelola ini maka program pendidikan gratis tersebut dihapuskan.

Terdapat daerah yang melakukan uji materiil tentang aturan alih kelola yaitu Kota Surabaya dan Kota Blitar, kedua daerah di Provinsi Jawa Timur ini masing-masing menggugat dan mengajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam berita yang telah dimuat terdapat pemerintah daerah mengajukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi tentang masalah alih kelola SMA/SMK yang diduga melanggar aturan-aturan sebelumnya. Berawal dari Pemerintah Kota Blitar yaitu sang Walikota Samanhudi Anwar menggugat Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Angka I huruf A nomor 1 tentang pembagian Urusan Pemerintah Bidang Pendidikan, dalam peraturan itu kewenangan mengelola pendidikan SMA/SMK dikelola oleh Pemerintah Provinsi. Dimana sebelumnya dikelola oleh Pemerintah Kabupaten atau Kota. Pemerintah Kota Blitar menggugat ke Mahkamah Konstitusi

dikarenakan di Kota Blitar program pendidikan menengah gratis, dengan adanya aturan baru tersebut maka siswa-siswi di Kota Blitar tidak mendapatkan bebas biaya sekolah. Sama halnya dengan Kota Blitar, di Kota Surabaya terdapat 3 warga Surabaya menggugat ke Mahkamah Konstitusi dan upaya itu juga didukung oleh Walikota Surabaya, Tri Rismaharini. Tetapi dari kedua upaya permohonan ke Mahkamah Konstitusi ditolak.

Dalam sidang terbuka untuk umum, Ketua Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat memutuskan menolak permohonan seluruhnya. Mahkamah Konstitusi berpendapat yang menjadi persoalan selanjutnya adalah apa yang dijadikan kriteria bahwa suatu urusan pemerintahan konkuren kewenangannya akan diberikan kepada Daerah (baik daerah provinsi atau kabupaten dan kota) atau akan tetap dipegang oleh Pemerintah Pusat. Mahkamah Konstitusi juga berpendapat pendidikan masuk dalam urusan pemerintah yang wajib dipenuhi karena terkait dengan pendidikan dasar. 4

Wilayah Mojokerto terdiri dari 2 pemerintahan yaitu Kabupaten Mojokerto dan Kota Mojokerto, masing-masing daerah tersebut memiliki program sendiri-sendiri, jika di Kota Mojokerto terdapat program pendidikan gratis hingga jenjang SMA/SMK, dengan adanya kebijakan alih kelola tersebut maka program pendidikan gratis pada SMA/SMK ditiadakan atau dihapuskan. Siswa SMA/SMK harus membayar lagi uang

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> https://m.detik.com/news/berita/d-3565509/mk-tolak-wali-kota-kembali-kelola-smasmk, diakses pada tanggal 25 Juni 2018.

SPP yang cukup banyak, padahal selama ini siswa-siswi tersebut bebas bayar SPP.

Sedangkan di Kabupaten Mojokerto juga terdampak dengan adanya kebijakan alih kelola SMA/SMK tersebut, di lingkup Pemerintah Kabupaten Mojokerto terdapat program revitalisasi sekolah, terdapat 3 sekolah ternama di Kabupaten Mojokerto yang akan direvitalisasi yaitu SMA Negeri 1 Sooko, SMA Negeri 1 Puri, dan SMA Negeri 1 Mojosari. Dengan adanya kebijakan alih kelola maka rencana untuk merevitalisasi sekolah tersebut dibatalkan. Terdapat program yang harus dibatalkan oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto yaitu rencana Bupati Mojokerto, Mustofa Kamal Pasa ingin menjadikan SMA Negeri 1 Sooko menjadi sekolah bertaraf internasional (SBI) dengan adanya kebijakan alih kelola maka program bertaraf internasional tersebut ditiadakan atau diabatalkan padahal Pemerintah Kabupaten Mojokerto sudah menggelontorkan anggran miliaran rupiah untuk merombak SMA Negeri 1 Sooko tersebut.<sup>5</sup>

### B. Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* Terhadap Kebijakan Alih Kelola SMA/SMK

Siyasah Dusturiyah adalah hubungan antar pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di masyarakat. Hubungan ini diatur dalam ketentuan tertulis (konstitusi) yang merupakan aturan dasar hukum suatu negara dan ketentuan tidak tertulis (konvensi) dalam kajian pokok hukum Islam. Dengan adanya

<sup>5</sup> 21/5/87/Mojokerto\_Berpotensi\_Kehilangan\_24\_SMA\_SMK, diakses pada tanggal 25 Juni 2018.

\_

pengaturan/kebijakan yang diberlakukan pasti ada dampak terhadap masyarakat.

Hukum Islam cenderung mengekang kebebasan manusia, tetapi karena tujuan hukum Islam sendiri untuk mewujudkan kemaslahatan menghindari kerusakan yakni dengan menetapkan dan membuat hukum. Adapun di istilah tersebut dalam Islam disebut *Siyasah Tasyri'iyah*. *Siyasah Dusturiyah* sendiri pada hakekat menjelaskan tentang pembuatan perundang-undangan sampai dampak perundang-undangan itu sendiri.

Perihal dampak dari Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengelolaan Sekolah Menengah Atas Sederajat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus di Kabupaten dan Kota Mojokerto). Selaras dengan Siyasah Idariyah, dimana Siyasah Idariyah sendiri membahas mengenai administrasi negara. Adapun asal mula istilah Siyasah Idariyah terdapat dalam Al-Qur'an Surah Al-Baqarah ayat 282.

Artinya: Kecuali bahwa itu (muamalah) adalah perdagangan tunai kamu jalankannya diantara kamu

Ayat ini merupakan dalil yang menunjukkan bahwa tulisan merupakan bukti yang dapat diterima apabila sudah memenuhi syarat dan penulisan ini wajib untuk urusan kecil maupun besar juga tidak boleh meremehkan hak sehingga tidak hilang.

٠

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Ou'an Surah Al-Bagarah : 282

Dalam kebijakan alih kelola yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut berdampak pada pengelolaan SMA/SMK yang sebelumnya dikelola oleh pemerintah kabupaten atau kota, sekarang dikelola oleh pemerintah provinsi. Adapun dampak yang paling utama, khusus administrasi yakni pemindahan aset tidak bergerak seperti gedung, aset keuangan sekolah, aset bergerak yaitu sumber daya manusia, tidak hanya itu pemerintah provinsi juga mengambil alih semua keadministrasian seperti pengangkatan atau pemberhentian kepala sekolah, guru yang berstatus Aparatur Sipil Negara, pegawai tata usaha sekolah, sertifikasi guru, akreditasi sekolah.

Adapun untuk memperlancar kebijakan tersebut Pemerintah Provinsi Jawa Timur membuat sebuah UPTD yaitu Cabang Dinas Pendidikan Provinsi yang bertugas mengurusi segala administrasi yang ada di daerah.

Dalam *Siyasah Idariyah*, untuk mengukur kualitas pelayanan dapat diambil dari kualitas kepentingan pelayanan itu sendiri, untuk merealisasikan atau kesempurnaan dalam melaksanakan pelayanan administrasi terdapat 3 indikator

- 1. Sederhana dalam peraturan
- 2. Cepat dalam pelayanan
- 3. Profesional dalam penanganan

Dari 3 indikator tersebut Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengelolaan Sekolah Menengah Atas Sederajat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus di Kabupaten dan Kota Mojokerto) sudah sesuai dengan *Siyasah Idariyah*:

- Sederhana dalam peraturan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah itu isinya lebih sederhana dalam kebijakan, jelas dalam kata-kata, dan terpusat dalam pengaturan.
- Cepat dalam pelayanan, Pemerintah Provinsi Jawa Timur membuat
   Cabang Dinas Pendidikan guna untuk memperlancar dan mempercepat proses keadministrasian bidang pendidikan.
- 3. Profesional dalam penanganan, sekarang pengelolaan administrasi SMA/SMK yang sebelumnya dikelola pemerintah kabupaten/kota di ambil alih oleh pemerintah provinsi untuk lebih profesional dan terpusat penanganannya.

Dengan demikian kebijakan alih pengelolaan SMA/SMK yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mempunyai dampak besar terhadap administrasi yakni perubahan pengelolaan terhadap pengangkatan/pemberhentian kepala sekolah, guru, dan pegawai-pegawai di lingkup sekolah, pengelolaan keuangan sekolah, pengelolaan aset sekolah berupa gedung, sertifikasi guru, akreditasi sekolah, merubah program pemerintah daerah kabupaten/kota bidang pendidikan.

Adapun manfaat dari kebijakan tersebut yakni terdapat sebuah manfaat bagi pemerintah daerah kabupaten/kota, yaitu terciptanya pemerataan pendidikan sehingga tidak ada lagi sekolah-sekolah yang tertinggal.



#### **BAB V**

#### **PENUTUP**

#### A. Kesimpulan

- 1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah cikal bakal dari kebijakan alih pengelolaan SMA/SMK, sejak diberlakukannya kebijakan tersebut maka pemerintah provinsi wajib untuk mengelola SMA/SMK. Dalam pengelolaan pengambilalihan SMA/SMK oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur di daerah Kabupaten dan Kota Mojokerto, Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur membuat sebuah Cabang Dinas Pendidikan. Cabang Dinas pendidikan ini bertujuan agar mempermudah pengurusan administrasi dan kepegawaian seperti pengangkatan kepala sekolah, guru ASN, tenaga pengajar, dan bagian keuangan sekolah.
- 2. Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah tentang kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengelolaan SMA/SMK di Kabupaten dan Kota Mojokerto termasuk dalam Siyasah Dusturiyah kategori Siyasah Idariyah, dimana Siyasah Idariyah menjelaskan tentang administrasi negara. Adapun pengelolaan adminsitrasi Kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengelolaan SMA/SMK di wilayah Kabupaten/Kota Mojokerto sesuai dengan 3 indikator menurut Fiqh

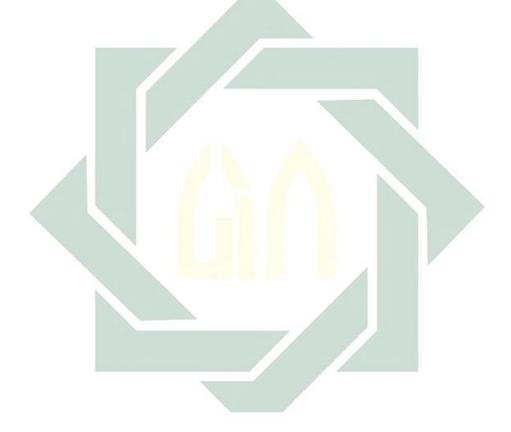
Siyasah Idariyah yakni: a) Sederhana dalam peraturan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah itu isinya lebih sederhana dalam kebijakan, jelas dalam kata-kata, dan terpusat dalam pengaturan, b) Cepat dalam pelayanan, Pemerintah Provinsi Jawa Timur membuat Cabang Dinas Pendidikan guna untuk memperlancar dan mempercepat proses keadministrasian bidang pendidikan, c) profesional dalam pelayanan, Sekarang pengelolaan administrasi SMA/SMK yang sebelumnya dikelola pemerintah kabupaten/kota di ambil alih oleh pemerintah provinsi untuk lebih profesional dan terpusat penanganannya.

#### B. Saran

Saran dari penulis adalah pemerintah daerah khususnya Kabupaten dan Kota Mojokerto harus selalu siap mendukung upaya Pemerintah Pusat dalam bidang pendidikan ini yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini bertujuan agar pemerataan pendidikan di daerah agar lebih maju lagi, tidak hanya pemerintah daerah tetapi wali murid/orang tua siswa juga harus mendukung program yang berdasar pada peraturan perundang-undangan ini.

Dalam upaya Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam merevitalisasi sistem pendidikan di daerah harus didukung dengan fasilitas yang memadai serta tidak menambah beban berat orang tua/wali murid terutama segi pembiayaan.

Jika pemerintah provinsi dalam hal ini Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur ingin mengadakan rotasi ASN guru atau di mutasi ke luar daerah dalam satu provinsi harapan penulis carilah guru yang masih muda atau pensiunnya masih lama, jangan yang dipilih guru-guru senior atau yang sudah tua mendekati masa pensiun.



#### DAFTAR PUSTAKA

- Tim Visi Yustisia. "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya" Jakarta: PT. Visimedia, 2015.
- Hitti, Philip K. *History of the Arabs*, Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2014.
- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah*, *Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Imam Amrusi Jailani, Nur Lailatul Musyafa'ah, M. Hasan Ubaidillah, *Hukum Tata Negara Islam*, Surabaya: IAIN Press, 2013.
- Djazuli H. A., Fiqh Siyasah, *Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-Rambu Syariat*, Jakarta: Kencana, 2004.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Mojokerto Dalam Angka, 2017, Mojokerto: BPS Kabupaten Mojokerto, 2017.
- Badan Pusat Statistik Kota Mojokerto, *Kota Mojokerto Dalam Angka Tahun 2017*, Mojokerto: BPS Kota Mojokerto, 2017.
- Al-Qabathi dan Muhammad Abduh, Uhul al-idarah asy-Syar'iyyah, Bayt ats-Tsaqafah, 2003.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- UndangUndang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (SISDIKNAS)
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 94 Tahun 2016 tentang Nomenklatur, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Cabang Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur.
- Achmad Fajar Rifa'i, "Pelayanan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Dalam Penerapan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Perspektif Siyasah Idariyah" (Skripsi—UIIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2017).
- Fahmi, Mutiara. *Prinsip Dasar Hukum Politik Islam Dalam Prespektif Al-Qur'an*", Jurnal Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh.
- Id.m.wikipedia.org/wiki/kabupaten\_mojokerto, diakses pada 7 Juni 2018.

Dinas Komunikasi dan Infomatika Provinsi Jawa Timur, "Pemprov Segera Kelola SMA/SMK, dalam kominfo.jatimprov.go.id/read/gubernuran/1278 diakses pada tanggal 14 Juni 2018.

https://id.m.wikipedia.org/wiki/Kota\_Mojokerto, diakses pada tanggal 20 Juni 2018.

https://www.google.co.id/amp/s/silabus.org/pendidikan-tingkat-menengah/amp, diakses pada tanggal 23 Juni 2018.

https://m.detik.com/news/berita/d-3565509/mk-tolak-wali-kota-kembali-kelola-smasmk, diakses pada tanggal 25 Juni 2018.

21/5/87/Mojokerto\_Berpotensi\_Kehilangan\_24\_SMA\_SMK, diakses pada tanggal 25 Juni 2018.

https://inilahmojokerto.com, diakses pada tanggal 27 Juni 2018.

Koran Jawa Pos, edisi Rabu, 27 Juni 2017, "Pakde Karwo: SPP SMA/SMK di Jatim Tidak Naik".