

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan pilar utama dalam pembangunan nasional dan instrumen kunci untuk memutus rantai kemiskinan. Secara filosofis, mandat untuk “mencerdaskan kehidupan bangsa” sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)¹ meletakkan tanggung jawab besar di pundak negara. Hal ini sejalan dengan pendapat yang menyatakan bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, di mana pencapaian keadilan dan kemanfaatan harus menjadi orientasi utama dalam setiap kebijakan negara.² Dalam konsep *welfare state* (negara kesejahteraan), negara wajib berperan aktif mewujudkan keadilan sosial melalui akses pendidikan yang merata.

Dalam konteks otonomi daerah, kewenangan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) untuk memberikan beasiswa melalui dana APBD merupakan wujud dari desentralisasi pelayanan publik. Bagir Manan menegaskan bahwa pemberian otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui

¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pembukaan.

² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 76, dalam Herlina Manullang, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Serang: PT Sada Kurnia Pustaka, 2023), hlm. 41.

pelayanan yang lebih dekat dan tepat sasaran.³ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,⁴ pendidikan merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Secara yuridis, tindakan Pemkab ini harus bersandar pada konsep wewenang yang sah. Sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu pada wewenang yang sah guna menjamin legalitas tindakan tersebut.⁵

Dalam konteks Kabupaten Bojonegoro, pemberian beasiswa ini bukan sekadar kebijakan opsional, melainkan respons atas karakteristik daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam namun masih menghadapi tantangan dalam hal kualitas sumber daya manusia.⁶ Dalam perspektif hukum administrasi negara, kebijakan ini merupakan perwujudan dari *freies ermessen* atau diskresi pemerintah daerah untuk mengambil tindakan tanpa harus menunggu instruksi spesifik dari pusat, sepanjang demi kepentingan umum. Namun, kebebasan bertindak ini tetap dibatasi oleh Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), terutama asas kecermatan dan asas kepastian hukum, agar alokasi beasiswa tidak menyimpang dari tujuan semula.

³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2004), hlm. 23, dalam Badan Pengkajian MPR RI dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah FH UB, *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm. 42.

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 12 ayat (1).

⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 90, dalam Suswandoko, *Hukum Administrasi Negara*, (Serang: PT Sada Kurnia Pustaka, 2023), hlm. 178.

⁶ Badan Pusat Statistik Kabupaten Bojonegoro, *Kabupaten Bojonegoro Dalam Angka 2025*, (Bojonegoro: BPS Bojonegoro, 2025), hlm. 145.

Alasan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro memberikan beasiswa yang bersumber dari APBD pada dasarnya tidak hanya didasarkan pada pertimbangan sosial, tetapi juga pada pertimbangan yuridis dan pembangunan daerah. Secara sosial, beasiswa diberikan untuk membantu masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi agar tetap dapat melanjutkan pendidikan. Secara yuridis, kebijakan tersebut merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban pemerintah daerah dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan serta pemenuhan hak warga negara atas pendidikan. Sementara itu, dari perspektif pembangunan daerah, beasiswa menjadi instrumen untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia Kabupaten Bojonegoro agar pembangunan daerah tidak hanya bertumpu pada sumber daya alam, tetapi juga pada kemampuan dan kapasitas masyarakatnya.

Kebijakan ini secara teknis dituangkan dalam Peraturan Bupati (Perbup) sebagai instrumen hukum pelaksana. Perbup memiliki peran sentral sebagai pedoman operasional agar penggunaan dana APBD memiliki payung hukum yang kuat. Namun, dalam tataran implementasi, seringkali muncul ketidaksinkronan antara Perbup dengan peraturan di atasnya, seperti regulasi dari Kementerian Dalam Negeri. Jimly Asshiddiqie mengingatkan bahwa keselarasan dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan syarat mutlak bagi terciptanya kepastian hukum.⁷ Tanpa sinkronisasi yang baik, kebijakan beasiswa daerah rawan mengalami tumpang tindih regulasi.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), dikutip dalam Geofani Milthree Saragih, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Serang: PT Sada Kurnia Pustaka, 2023), hlm. 90.

Ketidaksinkronan ini sering kali bersumber dari perbedaan penafsiran terhadap klasifikasi belanja bantuan sosial dan belanja hibah dalam struktur APBD. Jika merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) mengenai Pedoman Penyusunan APBD, terdapat batasan ketat mengenai mekanisme penyaluran bantuan yang bersifat berkelanjutan. Apabila Peraturan Bupati Bojonegoro tidak secara rigid menyelaraskan diri dengan batasan normatif pusat, maka muncul risiko konflik norma yang berujung pada ketidakpastian status hukum bagi penerima beasiswa. Hal ini penting mengingat kedudukan Perbup dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011⁸ harus bersifat komplementer dan tidak boleh menegasi aturan yang lebih tinggi.

Selain itu, aspek sinkronisasi ini juga berkaitan erat dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bojonegoro. Secara yuridis, setiap alokasi anggaran dalam APBD untuk beasiswa harus mendapatkan persetujuan legislatif melalui fungsi anggaran (*budgetary function*). Potensi persoalan hukum muncul apabila terdapat diskrepansi antara dokumen rencana kerja (RKPD) dengan implementasi di lapangan yang diatur dalam Perbup. Tanpa landasan operasional yang harmonis, kebijakan tersebut rentan digugat melalui mekanisme keberatan administratif maupun melalui jalur hukum di Peradilan Tata Usaha Negara apabila dianggap merugikan hak-hak konstitusional warga negara atau terjadi penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).

⁸ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022*, Pasal 8.

Efektivitas kebijakan ini juga sangat bergantung pada sinergi antar-pemangku kepentingan, mulai dari Bupati, Dinas Pendidikan, hingga BPKAD. Kelemahan koordinasi seringkali memicu problematika hukum, terutama terkait akuntabilitas keuangan. Arifin P. Soeria Atmadja menekankan bahwa pengelolaan keuangan publik harus didasarkan pada asas transparansi dan akuntabilitas untuk mencegah terjadinya kerugian negara.⁹ Masalah nyata seperti *double funding* (pendanaan ganda) antara beasiswa APBD dan beasiswa Pusat (KIP-Kuliah) serta kriteria penerima yang subjektif menjadi celah yuridis yang dapat mengarah pada temuan pelanggaran oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Fenomena *double funding* ini menjadi diskursus krusial karena menyentuh aspek efisiensi anggaran dan keadilan distribusi. Secara yuridis, prinsip *ne bis in idem* dalam pengelolaan keuangan publik melarang seseorang menerima manfaat dari sumber anggaran yang berbeda untuk objek pembiayaan yang sama. Di Bojonegoro, ketiadaan sistem verifikasi data yang terintegrasi antara pangkalan data pendidikan daerah dengan sistem nasional KIP-Kuliah memperbesar peluang terjadinya tumpang tindih ini. Hal ini tidak hanya menciptakan risiko administratif, tetapi juga memunculkan persoalan etik yuridis mengenai pemerataan hak bagi mahasiswa lain yang seharusnya berhak namun terhalang oleh keterbatasan anggaran akibat adanya pendanaan ganda tersebut.

⁹ Arifin P Soeria Atmadja, *Ruang Lingkup Keuangan Negara Menurut Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945*, dalam Seksi Informasi Hukum BPK RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara, "Tulisan Hukum: Tinjauan Hukum Administrasi Negara terhadap Tiga Undang-Undang," hlm. 2.

Berdasarkan kompleksitas antara landasan filosofis, kewenangan atributif daerah, hingga tantangan sinkronisasi regulasi di Kabupaten Bojonegoro, diperlukan sebuah kajian hukum yang komprehensif secara normatif-empiris. Mengingat krusialnya peran pemangku kepentingan dalam menavigasi risiko yuridis dan administratif serta guna menghindari terjadinya tumpang tindih pendanaan (*double funding*), penelitian ini menjadi sangat penting guna memastikan kebijakan beasiswa daerah memiliki kepastian hukum dan kemanfaatan yang optimal bagi masyarakat. Atas dasar pemikiran tersebut, analisis mendalam melalui penelitian ini dilakukan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana landasan filosofis dan yuridis kewenangan Pemerintah Kabupaten dalam menetapkan kebijakan pemberian beasiswa yang bersumber dari APBD?
2. Bagaimana sinkronisasi Peraturan Bupati mengenai pemberian beasiswa dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta bagaimana implementasi oleh para pemangku kepentingan di Kabupaten Bojonegoro?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis landasan filosofis dan yuridis kewenangan Pemerintah Kabupaten dalam menetapkan kebijakan pemberian beasiswa yang bersumber dari APBD.
2. Untuk menganalisis sinkronisasi Peraturan Bupati mengenai pemberian beasiswa dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta

implementasinya oleh para pemangku kepentingan di Kabupaten Bojonegoro.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini mencakup dua kegunaan, secara teoritis maupun secara praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam memperkaya kajian Hukum Administrasi Negara dan Hukum Keuangan Daerah terkait implementasi kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan. Selain itu, kajian ini juga bermanfaat sebagai referensi akademik dalam memahami penerapan konsep *welfare state* melalui kebijakan publik serta penguatan teori sinkronisasi peraturan perundang-undangan di tingkat daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil analisis dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten dalam menyempurnakan Peraturan Bupati agar lebih selaras dengan regulasi di atasnya. Selain itu, penelitian ini bertujuan memberikan rekomendasi bagi para pemangku kepentingan terkait seperti Dinas Pendidikan, BPKAD, dan DPRD dalam membangun koordinasi yang lebih akuntabel guna mencegah terjadinya potensi permasalahan hukum seperti pendanaan ganda. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan mampu memberikan

pemahaman yang lebih jernih mengenai dasar hukum dan transparansi akses terhadap program beasiswa yang bersumber dari APBD.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji norma hukum, asas hukum, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pemberian beasiswa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sementara itu, penelitian hukum empiris digunakan untuk melihat pelaksanaan kebijakan tersebut dalam praktik, khususnya melalui peran para pemangku kepentingan di Kabupaten Bojonegoro.

Melalui pendekatan normatif-empiris, penelitian ini tidak hanya menelaah kesesuaian Peraturan Bupati Bojonegoro dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi juga menganalisis bagaimana kebijakan beasiswa dilaksanakan di lapangan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang utuh mengenai dasar kewenangan, sinkronisasi regulasi, serta implementasi kebijakan beasiswa yang bersumber dari APBD Kabupaten Bojonegoro.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bojonegoro, khususnya pada instansi yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan beasiswa daerah, yaitu Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro. Apabila diperlukan, penelitian juga dapat dikaitkan dengan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Bojonegoro serta pihak lain yang relevan dengan pengelolaan dan penyaluran beasiswa.

3. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini. Peraturan tersebut antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, serta Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 42 Tahun 2025 tentang Pedoman Pemberian Beasiswa Pendidikan Tinggi.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah konsep-konsep hukum yang relevan dengan penelitian ini, antara lain konsep kewenangan, otonomi daerah, negara kesejahteraan (*welfare state*), diskresi, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), akuntabilitas keuangan daerah, serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

3. Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*)

Pendekatan analitis digunakan untuk menganalisis makna norma hukum dalam peraturan perundang-undangan serta menilai konsistensi antara satu ketentuan dengan ketentuan lainnya. Pendekatan ini juga digunakan untuk mengkaji hubungan antara dasar hukum kebijakan beasiswa, mekanisme pengelolaan APBD, dan implementasi kebijakan oleh para pemangku kepentingan di Kabupaten Bojonegoro.

4. Sumber Bahan Hukum dan Data

Penelitian ini menggunakan bahan hukum dan data empiris sebagai dasar analisis. Bahan hukum digunakan untuk mengkaji aspek normatif, sedangkan data empiris digunakan untuk melihat pelaksanaan kebijakan di lapangan.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif dan mengikat. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali;
- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan sebagaimana telah diubah sebagian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2022;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah;
- i. Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 8 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
- j. Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 42 Tahun 2025 tentang Pedoman Pemberian Beasiswa Pendidikan Tinggi; dan

- k. Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 34 Tahun 2019 tentang Beasiswa Prestasi Pendidikan Tinggi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 17 Tahun 2023, sepanjang digunakan sebagai bahan perbandingan terhadap pengaturan sebelumnya.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, pendapat para ahli, dan artikel hukum yang relevan dengan kewenangan pemerintah daerah, kebijakan beasiswa, pengelolaan keuangan daerah, dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks hukum.

4. Data Empiris

Data empiris merupakan data yang diperoleh dari lapangan melalui wawancara dan/atau observasi terhadap pihak-pihak yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan beasiswa di Kabupaten Bojonegoro. Data empiris digunakan untuk

memperkuat analisis mengenai implementasi kebijakan, peran pemangku kepentingan, serta kendala yang muncul dalam pelaksanaan program beasiswa.

5. Proses Pengumpulan Bahan Hukum dan Data

Proses pengumpulan bahan hukum dan data dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa teknik berikut.

1. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan dilakukan dengan menelusuri dan mengkaji peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, hasil penelitian, serta dokumen resmi yang berkaitan dengan kebijakan beasiswa, kewenangan pemerintah daerah, dan pengelolaan keuangan daerah.

2. Wawancara (*Interview*)

Wawancara dilakukan secara langsung dan terstruktur dengan informan atau narasumber yang memiliki kewenangan atau pengetahuan mengenai pelaksanaan kebijakan beasiswa. Wawancara ditujukan kepada pihak-pihak terkait, seperti pejabat pada Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro, atau pihak lain yang relevan.

3. Observasi (*Observation*)

Observasi dilakukan melalui pengamatan terhadap proses atau fenomena yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan beasiswa, seperti prosedur administrasi

pengajuan beasiswa, ketersediaan informasi publik, serta mekanisme verifikasi dan penyaluran beasiswa.

6. Analisis Bahan Hukum dan Data

Analisis bahan hukum dan data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode penalaran deduktif. Penalaran deduktif digunakan untuk menarik kesimpulan dari norma hukum atau teori yang bersifat umum menuju fakta hukum dan data empiris yang bersifat khusus.

Bahan hukum yang telah dikumpulkan disistematiskan dan dianalisis untuk menilai kesesuaian antara Peraturan Bupati Bojonegoro mengenai pemberian beasiswa dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sementara itu, data empiris dianalisis untuk melihat bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan oleh para pemangku kepentingan di Kabupaten Bojonegoro. Hasil analisis kemudian disajikan secara deskriptif guna menjawab rumusan masalah berdasarkan prinsip kepastian hukum, kemanfaatan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas.

F. Sistematika Penulisan

Guna memberikan gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai alur pembahasan dalam skripsi ini, maka disusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang permasalahan mengenai kebijakan beasiswa APBD di Kabupaten Bojonegoro, rumusan masalah, tujuan penelitian,

manfaat penelitian, serta metode penelitian hukum normatif-empiris yang digunakan sebagai pisau analisis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memaparkan landasan teori dan kerangka konseptual yang relevan, meliputi teori negara kesejahteraan (*welfare state*), konsep otonomi daerah, tinjauan umum tentang beasiswa, serta regulasi mengenai pengelolaan keuangan daerah dan prinsip-prinsip akuntabilitas APBD.

BAB III ANALISIS YURIDIS KEBIJAKAN PEMBERIAN BEASISWA YANG BERSUMBER DARI ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) KABUPATEN BOJONEGORO

Bab ini merupakan inti pembahasan normatif yang menganalisis kesesuaian dan sinkronisasi antara Peraturan Bupati Bojonegoro mengenai beasiswa dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti UU Pemerintahan Daerah dan Permendagri tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari seluruh rangkaian analisis yang telah dilakukan serta saran-saran yang bersifat konstruktif bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam menyempurnakan kebijakan pemberian beasiswa di masa mendatang.