

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa perubahan-perubahan besar dalam segi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi, dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, Daerah diberi kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa manajemen pengelolaan SMA/SMK/MA berpindah ke provinsi. Hal ini tersirat dalam pasal 15 yang menyatakan,

- (1) “Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini”

¹ Boedianto, H Akmal. 2010. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipati*. Yogyakarta : LaksBang PRESSindo. hlm 2.

- (2) “Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13”

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Pengalihan Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten/Kota Yang Menduduki Jabatan Fungsional Guru Dan Tenaga Kependidikan Menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi mengatur tentang peralihan kewenangan PNS kabupaten/kota ke provinsi. Secara otomatis peralihan kewenangan tersebut dapat berdampak terhadap sistem penggajian tenaga pendidikan yang berstatus PNS maupun Guru Tidak Tetap dan Pegawai Tidak Tetap (GTT/PTT) di SMA/SMK/MA. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) termasuk provinsi yang telah diberikan wewenang untuk mengelola SMA/SMK/MA terutama dalam hal penggajian tenaga pendidikan di kabupaten/kota. Dengan adanya peralihan tersebut maka gaji tenaga pengajar akan ditanggung oleh Pemerintah Daerah khususnya di DIY dan bukan lagi masuk dalam belanja pegawai di APBD kabupaten/kota.

Pada bulan Januari 2017 para Guru Tidak Tetap (GTT) dan Pegawai Tidak Tetap (PTT) se-DIY harus bersabar, pasalnya upah kerja mereka ditunda. Penundaan pencairan gaji ini dinilai, karena peralihan wewenang SMA-SMK dari pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Provinsi. Ketua Tenaga Bantuan Kota (NABAN) Kota Yogyakarta Endah Retnawulan membenarkan bila para GTT dan PTT belum menerima gaji Bulan Januari 2017. Biasanya, gaji diterima tidak lebih dari tanggal lima tiap bulannya. "Kita sudah menerima SK Gubernur pada awal

tahun ini, namun sejauh ini saya sempat tanya ke Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga (Dikpora) DIY, masih diproses karena sistem baru," tutur Endah.²

Tidak dipungkiri bahwa akan ada masalah atau hambatan baru yang mungkin terjadi selama peralihan wewenang provinsi untuk mengelola SMA/SMK/MA. Begitu pula hal yang dilakukan untuk penggajian guru honorer di SMA/SMK/MA yang sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengelolaannya berada dibawah APBD kabupaten dengan menggunakan dana Biaya Operasional Sekolah Daerah (Bosda) atau biasa disebut Bantuan Operasional Pendidikan (BOP). Saat ini berlaku Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 8 Tahun 2017 Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah. Batas maksimum penggunaan BOS untuk membayar honor bulanan guru/tenaga kependidikan dan non kependidikan honorer di sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah sebesar 15% (lima belas persen) dari total BOS yang diterima, sementara di sekolah yang diselenggarakan oleh masyarakat maksimal 50% (lima puluh persen) dari total BOS yang diterima. Gaji guru honorer yang dialokasikan dari BOS inilah yang sering menjadi masalah antara pihak sekolah dan pemerintah.³

Wakil Ketua Komisi X DPR Ferdiansyah mengatakan pemerintah boleh saja mengusulkan kenaikan dana BOS itu. Apalagi alasannya untuk mengimbangi

²Gil Tribun Jogja, *Gaji Guru Dan Tenaga Honorer Terlambat Cair*, <http://jogja.tribunnews.com/2017/02/08/gaji-guru-dan-tenaga-honorer-terlambat-cair>, diakses pada hari Jumat tanggal 15 September 2017 Jam 13.35 WIB.

³ Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 26 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 8 Tahun 2017 Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah, tentang Penyaluran Dana, halaman 34.

inflasi. Sebagai catatan dana BOS tidak pernah mengalami kenaikan sejak 2015 lalu. Namun yang menjadi catatan Ferdiansyah adalah, pemerintah sebaiknya juga menaikkan porsi pembayaran gaji guru honorer dari dana BOS. Saat ini dana BOS diperbolehkan untuk membayar gaji guru honorer hanya 15 persen. Menurutnya porsi ini terlalu kecil. Apalagi di sekolah yang jumlah siswa dan guru honorernya sedikit.⁴

Pengamat pendidikan dari UPI Bandung Said Hamid Hasan berpendapat, jika pemerintah mau meningkatkan angka partisipasi kasar (APK), pemerintah harus memberikan perhatian kepada guru, terutama guru honorer yang masih dibutuhkan siswa di semua jenjang. Pemerintah pusat pun tidak bisa mengabaikan fakta bahwa daerah mengangkat guru honorer karena tidak ada jatah pengangkatan guru PNS. Jika memang pemerintah mau membereskan guru honorer, ujarinya, hal yang perlu dikaji pemerintah adalah berapa guru honorer yang diangkat tidak wajar. Di sisi lain, pemerintah harus meningkatkan kualitas guru honorer yang pengangkatannya sesuai lantaran sekolah masih membutuhkannya. Sekjen Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI) Retno Listyarti sangat setuju guru honorer digaji melalui BOS. Sebab mayoritas sekolah negeri kekurangan guru PNS sehingga terpaksa mempekerjakan guru honorer. Mengenai persentase 15% dia menuturkan jumlah itu lebih baik daripada tidak ada sama sekali. Meski demikian, dia mengkritisi syarat guru harus S-1/D-4 dan keterangan penugasan dari pemerintah

⁴ *Porsi Gaji Guru Honorer Diusulkan 30 Persen Dana BOS*, <https://www.jpnn.com/news/porsi-gaji-guru-honorer-diusulkan-30-persen-dana-bos?page=1>, diakses pada hari Jumat tanggal 17 November 2017 Jam 21.21 WIB

daerah karena itu sangat menghambat guru honorer di sekolah negeri untuk sertifikasi.⁵

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya untuk menyediakan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi sekolah dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, biaya non personalia adalah biaya untuk bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, dan lain-lain. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS.⁶ Pembayaran Honorarium Bulanan yang dapat dibayarkan adalah untuk guru honorer (hanya untuk memenuhi Surat Pertanggungjawaban Mutlak), tenaga administrasi (tenaga yang melaksanakan administrasi sekolah termasuk melakukan tugas sebagai operator Data Pokok Pendidikan Dasar dan Menengah) termasuk administrasi BOS untuk SD, pegawai perpustakaan, penjaga sekolah, petugas satpam, dan petugas kebersihan.⁷

Kabupaten Bantul merupakan salah satu kabupaten yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA yang dikelola oleh kabupaten tersebut dialihkan ke provinsi karena peraturannya

⁵ Alokasi Gaji Guru Honorer 15 % Dari BOS, http://koran-sindo.com/page/news/2017-03-14/02/Alokasi_Gaji_Guru_Honorer_15_Dari_BOS, diakses pada hari Selasa tanggal 30 Januari 2018 Jam 17.05 WIB

⁶ Lampiran I Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah, halaman 2.

⁷ *Ibid.*, hlm 29-30.

diberlakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sebelum adanya pengalihan ini, penggajian guru SMA/SMK/MA dikelola oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten Bantul. APBD merupakan bagian esensial dari perbincangan tentang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini disebabkan karena APBD adalah kristalisasi dari suatu langkah pendayagunaan keuangan daerah yang dilakukan secara terencana dan teratur sesuai dengan kebutuhan publik dan sebagai upaya memberikan wadah hukum bagi pengembangan dana-dana publik.⁸

Dalam pengelolaan keuangan negara/daerah, sebenarnya tercakup beberapa peran penting dari beberapa organ negara/pemerintah yaitu organ pemerintah yang memegang pimpinan di bidang keuangan, pejabat yang menjalankan pengurusan umum (otorisator dan ordonator) serta pejabat yang ditunjuk menjalankan pengurusan, wilayah berlakunya sistem pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan, dan yang terakhir institusi pengawasan pengelolaan keuangan.⁹

Fenomena ini tentunya menarik untuk diteliti sehingga kemudian bisa memberikan masukan bagi pemerintah untuk mengetahui pengelolaan APBD Kabupaten Bantul setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi serta upaya yang dilakukan untuk mengatasi persoalan-persoalan yang muncul dari

⁸ Boedianto, H Akmal. 2010. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipati*. Yogyakarta : LaksBang PRESSindo. hlm 23.

⁹ Amiq, bachrul. 2010. *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah : Dalam Perspektif Penyelenggaraan Yang Bersi*. Yogyakarta : LaksBang PRESSindo. hlm 26.

implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijabarkan, maka penulis tertarik untk menyusun penulisan hukum dengan judul **PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) KABUPATEN BANTUL SETELAH ADANYA PENGALIHAN KEWENANGAN PENGGAJIAN GURU SMA/SMK/MA KE PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA.**



B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Masalah tersebut, maka penulis menarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengelolaan APBD Kabupaten Bantul setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan untuk mengatasi persoalan-persoalan yang muncul dari implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui pengelolaan APBD Kabupaten Bantul setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan untuk mengatasi persoalan-persoalan yang muncul dari implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah

berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi

D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis

Manfaat penelitian hukum ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran pengembangan ilmu hukum khususnya mengenai pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi peneliti dan menjadi sarana pengetahuan dalam penulisan hukum, serta dapat menambah wawasan penulis baik secara akademis maupun non akademis. Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada para guru SMA/SMK/MA, aparat penegak hukum, serta masyarakat agar dapat mengetahui implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi serta melakukan tindakan berupa upaya untuk mengatasi persoalan-persoalan dalam hal penggajian guru SMA/SMK/MA setelah peraturan yang berlaku.

Penelitian hukum ini juga diharapkan dapat menjadi wadah pembelajaran bagi civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dalam memperdalam ilmu pengetahuan mengenai pengelolaan APBD di salah satu

kabupaten setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke provinsi.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bantul Setelah Pengalihan Kewenangan Penggajian Guru SMA/SMK/MA Ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan karya asli penulis bukan plagiasi. Ada beberapa skripsi yang memiliki judul sama tetapi ada perbedaan atau konsep hukumnya sama tetapi dihubungkan dengan konsep yang berbeda atau dengan tema yang sama. Beberapa skripsi tersebut sebagai berikut:

1. **Nama : Sanna Glesika Nainggolan**

NPM : 1212011309

Mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Lampung Bandar Lampung.

a. Judul : Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Bandar Lampung.

b. Hasil penelitian :

Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kota Bandar Lampung tahun anggaran 2014 diawali dengan PPK SKPD menyiapkan laporan keuangan SKPD untuk ditetapkan sebagai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran SKPD dan disampaikan kepada Kepala Daerah melalui PPKD. PPKD selanjutnya menyusun laporan keuangan pemerintah daerah dengan menggabungkan laporan keuangan SKPD. Laporan keuangan pemerintah daerah disampaikan

kepada Kepala Daerah melalui sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah dalam rangka memenuhi PPAPBD yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan daerah oleh kepala daerah disampaikan kepada BPK untuk dilakukan pemeriksaan. Laporan pemeriksaan BPK yang keluar pada 7 April 2015 menyebutkan laporan keuangan yang dilaporkan kepala daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Selanjutnya sesuai dengan hasil pemeriksaan BPK, kepala daerah menyampaikan Raperda PPAPBD kepada DPRD untuk dibahas. Dan setelah kurang lebih satu bulan Raperda PPAPBD dibahas DPRD dan Eksekutif menghasilkan persetujuan bersama yang selanjutnya diserahkan kepada Gubernur untuk di evaluasi. Hasil evaluasi Gubernur menyatakan PPAPBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga Walikota menetapkan Raperda PPAPBD menjadi Perda PPAPBD dan diundangkan dalam lembaran daerah oleh sekretaris daerah.

Dalam proses Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdapat juga faktor penghambat dan pendukung dimana faktor penghambat adalah keterlambatan pelaksanaan pertanggungjawaban APBD yang dilakukan oleh SKPD. Sementara faktor pendukungnya yaitu dalam pertanggungjawaban APBD, Kepala

Daerah Kota Bandar Lampung tidak banyak melakukan evaluasi/penyempurnaan ketika menyampaikan Rancangan APBD kepada DPRD dan Gubernur.

c. Perbedaan dengan skripsi ini :

Penulisan skripsi tersebut dengan tulisan dalam skripsi ini sama-sama mempunyai titik fokus pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), namun yang membedakan penulisan skripsi tersebut dengan tulisan skripsi ini adalah bahwa tulisan skripsi tersebut lebih memfokuskan pada pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kota Bandar Lampung, sedangkan skripsi ini lebih memfokuskan pada pengelolaan APBD Kabupaten Bantul setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi.

2. Nama : Chandra Dwipratama

NPM : 07940082

Mahasiswa Fakultas Hukum, Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Andalas Padang

a. Judul : Pelaksanaan Informasi Keuangan Daerah Kepada Masyarakat Dalam Pengelolaan APBD Kota Padang

b. Hasil penelitian :

Proses yang berlangsung dalam Pelaksanaan Informasi Keuangan Daerah dilakukan melalui proses Monitoring Keuangan Daerah yang dilaksanakan oleh beberapa kelompok masyarakat seperti NGO, Wartawan (PERS), Mahasiswa. Proses Monitoring Keuangan Daerah dilaksanakan dengan cara melakukan beberapa kegiatan, kegiatan tersebut meliputi :

Kegiatan Observasi yaitu upaya monitoring dengan mengikuti proses secara langsung pada tiap proses pengelolaan keuangan daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pertanggung jawaban.

a. Literatur

Verifikasi lapangan menggunakan literatur adalah upaya melakukan pengamatan proses melalui sumber-sumber literatur yang mendukung. Literatur yang dimaksud dapat berupa dokumen hasil dari sebuah kegiatan atau dokumen proses itu sendiri, sumber media atau data-data pendukung lainnya guna mendapatkan informasi keuangan daerah.

b. Wawancara

Teknik wawancara adalah upaya melacak proses dan kegiatan pengelolaan keuangan daerah melalui wawancara narasumber. Narasumber yang dimaksud adalah pihak-pihak yang terlibat dalam proses dan utamanya yang kredibel untuk memberikan informasi. Kegiatan pelaksanaan monitoring keuangan daerah yang dilaksanakan pemerintah dan masyarakat pada dasarnya memantau siklus anggaran

pemerintah daerah yang dimulai pada saat perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

c. Perbedaan dengan skripsi ini :

Penulisan skripsi tersebut dengan tulisan dalam skripsi ini sama-sama mempunyai titik fokus pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), namun yang membedakan penulisan skripsi tersebut dengan tulisan skripsi ini adalah bahwa tulisan skripsi tersebut lebih memfokuskan pada pelaksanaan informasi keuangan daerah kepada masyarakat dalam pengelolaan APBD Kota Padang melalui proses Monitoring Keuangan Daerah yang dilaksanakan oleh beberapa kelompok masyarakat seperti NGO, Wartawan (PERS), Mahasiswa, sedangkan skripsi ini lebih memfokuskan pada pengelolaan APBD Kabupaten Bantul setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke Daerah Istimewa Yogyakarta serta implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi.

3. Nama : Yohanes Paulus Atarona Kadus

NPM : 110510516

Mahasiswa Fakultas Hukum, Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta

a. Judul: Hubungan Antara Pemerintah Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Di Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Rumusan masalah:

1. Hubungan antara Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).
2. Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).
3. Upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

c. Perbedaan dengan skripsi ini :

Penulisan skripsi tersebut dengan tulisan dalam skripsi ini sama-sama mempunyai titik fokus pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), namun yang membedakan penulisan skripsi tersebut dengan tulisan skripsi ini adalah bahwa tulisan skripsi tersebut

lebih memfokuskan pada hubungan antara Pemerintah DIY dan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dalam penyusunan APBD DIY serta hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah DIY dan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta dalam penyusunan APBD Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan skripsi ini lebih memfokuskan pada pengelolaan APBD Kabupaten Bantul setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta serta implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi.

F. Batasan Konsep

Penulisan hukum ini diberi batasan konsep sebagai berikut :

1. Pengelolaan

Diambil dari kata ‘kelola’ yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan mengendalikan, menyelenggarakan (pemerintahan, dan sebagainya), mengurus (perusahaan, organisasi dan sebagainya). Dari pengertian tersebut maka menurut KBBI pengertian dari pengelolaan adalah proses, cara, perbuatan mengelola, proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain, proses yang membantu merumuskan dan tujuan organisasi, proses yang memberikan

pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan.¹⁰

Dalam hal pengelolaan diamanatkan pula dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tertuang dalam beberapa pasal, yaitu:

1. Pasal 22 D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang mengandung makna mengenai pengelolaan sumber daya alam, yaitu:
 - a. pasal 22 D ayat (1) mengenai Dewan Perwakilan Daerah dalam hal mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang salah satu didalamnya berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam.
 - b. pasal 22 D ayat (2) mengenai Dewan Perwakilan Daerah dalam hal membahas Rancangan Undang-Undang yang salah satu didalamnya berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang.
 - c. pasal 22 D ayat (2) mengenai Dewan Perwakilan Daerah dalam hal pengawasan atas pelaksanaan undang- undang salah satunya pengelolaan sumber daya alam.

¹⁰ Departemen Pendidikan Nasional. 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa Edisi Keempat*. cetakan IV. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.hlm 657.

2. Pasal 23 ayat (1) yang mengandung makna mengenai pengelolaan keuangan setiap tahunnya yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
3. Pasal 23 E ayat (1) yang mengandung makna bahwa Badan Pemeriksa Keuangan sebagai pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.

2. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Sedangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 ayat (9) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Menurut Mardiasmo, reformasi pengelolaan keuangan daerah atau APBD adalah perubahan dari *tradisional budget* ke *performance budget*. *Traditional budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line item dan incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat.

Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan perintah atasan.¹¹

3. Kabupaten Bantul

Menurut pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Bantul merupakan salah satu kabupaten yang letaknya berada di selatan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berbatasan sebelah utara Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, sebelah selatan Samudera Indonesia, sebelah timur Kabupaten Gunung Kidul, dan sebelah barat Kabupaten Kulon Progo. Kabupaten Bantul terdiri dari 17 Kecamatan, 75 Desa, dan 933 Dusun.¹²

4. Pengalihan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dari kata ‘alih’ adalah pindah, ganti, tukar, ubah. Untuk kata pengalihan berarti suatu proses, cara perbuatan mengalihkan, pemindahan, penggantian, penukaran, perubahan.¹³

5. Kewenangan Pemerintahan Daerah

¹¹ Saragih, juli panglima.2003. *Desentralisasi Fiskal Dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*. Jakarta : Ghalia Indonesia. hlm 122.

¹² *Profil Kabupaten Bantul*, https://bantulkab.go.id/profil/sekilas_kabupaten_bantul.html, diakses pada hari Jumat tanggal 13 Juli 2018 Jam 13.43 WIB.

¹³ Departemen Pendidikan Nasional, Op. Cit., halaman 40.

Definisi kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang. Karena itu, kewenangan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan.¹⁴

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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 1945.¹⁵

6. Pengajian Guru

Diambil dari kata ‘gaji’ yang menurut G. Sugiyarso dan F. Winarni merupakan sejumlah pembayaran kepada pegawai yang diberi tugas administratif dan manajemen yang biasanya ditetapkan secara bulanan.¹⁶

Menurut Achmad S. Ruky, gaji merupakan pembayaran atas penyerahan jasa yang dilakukan oleh para karyawan yang mempunyai

¹⁴ Evi Fitriyani Aulia, *Kekuasaan dan Kewenangan*, http://www.kompasiana.com/epoooy19/kekuasaan-dan-kewenangan_552fc21e6ea83417338b4567 diakses pada hari Senin tanggal 25 September 2017 pukul 16:08

¹⁵ Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

¹⁶ Sugiyarso, G. dan F. Winarni. 2005. *Dasar-dasar Akuntansi Perkantoran*. Yogyakarta : Media Pressindo. hlm 95.

jenjang jabatan PNS, anggota TNI dan POLRI dan anggota pemerintah yang dibayarkan secara bulanan.¹⁷

Menurut pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen bahwa guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

7. SMA/SMK/MA di Kabupaten Bantul

Menurut Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah menyebutkan dalam pasal 1 ayat (6) bahwa Sekolah Menengah Atas yang selanjutnya disingkat SMA adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum pada jenjang pendidikan menengah sebagai lanjutandari SMP, MTs, atau bentuk lain yang sederajat. Sedangkan untuk SMK dalam pasal 1 ayat (7) bahwa Sekolah Menengah Kejuruan yang selanjutnya disingkat SMK adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan kejuruan pada jenjang pendidikan menengah sebagai lanjutan dari SMP, MTs, atau bentuk lain yang sederajat. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan

¹⁷ Ruky, achmad S. 2001. *Manajemen Penggajian dan Pengupahan Karyawan Perusahaan*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama. hlm 8.

Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Dan Penyelenggaraan Pendidikan dalam pasal 1 ayat (14) bahwa Madrasah Aliyah, yang selanjutnya disingkat MA, adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal dalam binaan Menteri Agama yang menyelenggarakan pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan menengah sebagai lanjutan dari SMP, MTs, atau bentuk lain yang sederajat atau lanjutan dari hasil belajar yang diakui sama atau setara SMP atau MTs.

Menurut data Laporan Keuangan Sekolah di Kabupaten Bantul Tahun Ajaran 2016, terdapat 32 sekolah negeri.¹⁸ Penelitian dilakukan di SMA Negeri 1 Bantul untuk melakukan wawancara dengan narasumber . SMA Negeri 1 Bantul salah satu sekolah terbaik di Bantul dengan dukungan tenaga pendidik yang profesional dan sarana prasarana yang memadai.¹⁹

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan atau berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan²⁰ yang berkaitan dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten Bantul

¹⁸ Laporan Keuangan Sekolah di Kabupaten Bantul Tahun Ajaran 2016, Kantor Dinas Pemuda dan Olahraga Kabupaten Bantul.

¹⁹ *Bersama kita membangun bersama kita pasti bisa*, sman1bantul.sch.id, diakses pada hari Senin tanggal 16 Juli 2018.

²⁰ Penyusun Buku *Pedoman Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta*, 2015, Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, halaman 7.

setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif data berupa data sekunder, yang terdiri atas:

a. Bahan Hukum Primer

Berupa peraturan perundang-undangan yang tata urutannya sesuai dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen IV.
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- 4) Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Pengalihan Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten/Kota Yang Menduduki Jabatan Fungsional Guru Dan Tenaga Kependidikan Menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi.

- 5) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Berupa pendapat hukum yang diperoleh dari narasumber, literatur, jurnal, hasil penelitian, surat kabar, internet, fakta hukum dan asas hukum, dokumen berupa putusan pengadilan, yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap objek yang diteliti.

3. Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara :

a) **Studi kepustakaan**

Studi kepustakaan ini dilakukan untuk mempelajari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum dan pendapat non hukum yang dapat diperoleh dari buku-buku, internet, jurnal, serta literatur sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

b) **Wawancara**

Dilakukan terhadap narasumber secara langsung dengan mengajukan pertanyaan yang sudah disiapkan. Pertanyaan yang diberikan secara terstruktur tentang pengelolaan APBD Kabupaten Bantul setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi dari penelitian ini adalah di Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kabupaten Bantul, SMA Negeri 1 Bantul, dan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPPKA) Daerah Istimewa Yogyakarta.

5. Narasumber

Narasumber adalah subyek/seseorang yang berkapasitas sebagai ahli, profesional atau pejabat yang memberikan jawaban atas pertanyaan penelitian berdasarkan pedoman wawancara yang berupa pendapat hukum terkait dengan rumusan masalah hukum yang diteliti.²¹ Dalam penelitian ini yang menjadi narasumbernya adalah Narasumber dalam penelitian ini adalah Poniran, SE. Selaku Staff Subbag Gaji Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul, Surana Nugraha Selaku Kepala Bidang Anggaran Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul, dan Martini Sugatri, S.Sos Selaku Wakil Kepala Sekolah Hubungan Masyarakat (Waka Humas) SMA Negeri 1 Bantul.

6. Metode Analisis Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan sesuai dengan 5 (lima) tugas ilmu hukum normatif akan dilakukan, yaitu deskripsi hukum positif, sistemisasi hukum positif,

²¹ Penyusun Buku Pedoman Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015, *Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, halaman 9.

analisis hukum positif, interpretasi hukum positif, dan menilai hukum positif.

1) Deskripsi hukum positif

Merupakan peraturan perundang-undangan mengenai pasal-pasal yang terkait dengan bahan hukum primer perihal pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi persoalan-persoalan dalam hal penggajian guru SMA/SMK/MA setelah peraturan yang berlaku.

2) Sistematisasi hukum positif

Sistematisasi dilakukan secara vertikal dan horizontal dilakukan untuk mengetahui apakah terdapat antinomi atau tidak. Berdasarkan sistematisasi secara vertikal telah ada sinkronisasi dan harmonisasi antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan sistematisasi secara vertikal juga telah ada sinkronisasi dan harmonisasi antara Peraturan Kepala Badan kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Pelaksanaan Pengalihan Pegawai negeri Sipil Daerah Kabupaten/Kota yang menduduki Jabatan Fungsional Guru Dan Tenaga Kependidikan

Menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah.

3) Analisis hukum positif

Aturan hukum dan keputusan hukum harus dipikirkan dalam suatu hubungan, sehingga karena sifatnya *open system*, terbuka untuk dievaluasi atau dikaji.²²

4) Interpretasi hukum positif

Interpretasi yang digunakan adalah sistematisasi secara gramatikal. Sistematisasi secara gramatikal yaitu mengartikan term bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau hukum. Selain itu juga menggunakan sistematisasi secara vertikal atau horizontal. Interpretasi teologi dipergunakan karena setiap norma mempunyai tujuan dan maksud tertentu.²³

5) Menilai hukum positif

Menilai hukum positif dalam hal ini adalah menilai bagaimana implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi persoalan-persoalan

²² Penyusun Buku Pedoman Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta. *Op. Cit.* Hlm 8.

²³ *Ibid.*

dalam hal penggajian guru setelah peraturan yang berlaku. Penilaian hukum positif ini ditujukan kepada pemerintah daerah kabupaten Bantul dalam pengelolaan APBD kabupaten/kota setelah dialihkan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke provinsi dan pemerintah daerah provinsi dalam hal upaya mengatasi persoalan penggajian guru SMA/SMK/MA setelah dialihkan kewenangannya.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari literatur, jurnal, surat kabar dan internet yang akan dideskripsikan untuk mencari perbedaan dan persamaan.

7. Proses Berpikir

Proses berpikir yang digunakan adalah deduktif, yaitu bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus.²⁴

H. Sistematika Penelitian Hukum/Skripsi

Untuk mempermudah dalam pembahasan dan memperoleh gambaran, maka secara garis besar penulisan tugas akhir ini dibagi menjadi tiga bagian, antara lain:

²⁴ *Ibid.*

Bagian Awal, terdiri atas halaman judul, halaman pengesahan universitas, halaman moto, halaman persembahan, intisari, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel, dan daftar lampiran.

Bagian Isi terdiri atas :

BAB I yaitu **BAB PENDAHULUAN** yang menguraikan tentang latar belakang masalah yang menjadi permasalahan hukum dari judul penulisan dan disertai dengan rumusan permasalahan hukum tersebut, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, dan metode penelitian yang digunakan dalam memperoleh data-data yang terkait dengan penulisan hukum.

BAB II yaitu **BAB PEMBAHASAN** menguraikan tentang pembahasan yang berisi konsep mengenai pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kabupaten Bantul setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan hasil penelitian serta pembahasan mengenai bagaimanakah implikasi pengelolaan APBD kabupaten Bantul setelah berlakunya peraturan peralihan kewenangan terhadap gaji guru SMA/SMK/MA dari kabupaten/kota ke provinsi dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi persoalan-persoalan dalam hal penggajian guru SMA/SMK/MA setelah peraturan yang berlaku.

BAB III yaitu **BAB PENUTUP** menguraikan tentang kesimpulan dan saran dari permasalahan hukum. Kesimpulan ini berupa pernyataan singkat atas semua penelitian yang merupakan jawaban atas permasalahan hukum. Saran bersifat operasional terhadap pengembangan ilmu hukum dan penggunaan praktis.