

Bagian Akhir berisi daftar pustaka dan data serta output hasil analisis yang mendukung dalam penyusunan skripsi.

BAB II

PEMBAHASAN

A. Tinjauan Umum Mengenai Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang telah dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.²⁵ Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja 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

²⁵ Pasal 1 Nomor 4, Peraturan Bupati Bantul Nomor 102 Tahun 2016 Tentang Kebijakan Dan Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2017.

pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdiri dari :

- 1) Anggaran Pendapatan, yang meliputi :
 - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan Pendapatan Asli Daerah lain-lain yang sah. Pendapatan Asli Daerah lain-lain yang sah meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
 - b. Bagian dana perimbangan, yang meliputi;
 - a. Dana Bagi Hasil adalah pembagian hasil penerimaan dari (1). SDA dri antara lain: minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan dan perikanan dan (2). Penerimaan perpajakan (tax sharing) dari antara lain: Pajak Perseorangan (Pph), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
 - b. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

- c. Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu.²⁶
- c. Lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.
- 2) Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah.
- 3) Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Menurut Devas dalam buku Hukum Keuangan Negara yang ditulis oleh W. Riawan Tjandra bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi di antara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya.²⁷

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan: potensi, kondisi dan kebutuhan Daerah, sejalan dengan

²⁶ Tjandra, W. Riawan. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia. hlm 173.

²⁷ *Ibid.*

kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangan.²⁸

Transfer dari pemerintahan pusat ke daerah selain sebagai sumber utama penerimaan daerah, juga berfungsi untuk menjaga dan menjamin tercapainya standar pelayanan minimum (SPM) di seluruh negeri. Di samping itu, kondisi keuangan masing-masing daerah (di banyak negara) yang tidak merata juga mendorong pemerintah pusat untuk ikut serta melakukan intervensi demi mengurangi kesenjangan tersebut.²⁹

Desain transfer juga mempunyai peranan yang penting terutama untuk mencapai efisiensi dan keadilan dalam penyediaan pelayanan publik lokal dan kesehatan keuangan pemerintah daerah. Secara umum, transfer dari pusat ke daerah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: bagi hasil pendapatan (*revenue sharing*) dan bantuan (*grants*). Transfer dari pusat ini bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Besarnya transfer atau dana perimbangan ini bervariasi antara daerah yang satu dengan yang lainnya dan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN. Dana transfer / dana perimbangan tersebut meliputi:

- a. Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan serta penerimaan dari sumber daya alam;
- b. Dana alokasi umum (DAU); dan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Halim, Abdul. 2016. *Manajemen Keuangan Sektor Publik : Problematika Penerimaan Dan Pengeluaran Pemerintah*. Jakarta Selatan : Salemba Empat. hlm 137.

c. Dana alokasi khusus (DAK).³⁰

Dalam hal ini Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menjadi pembahasan adalah mengenai pendidikan untuk anggaran belanja penggajian guru. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, terjadi perubahan mengenai kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah dalam hal ini SMA/SMK/MA dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi. Penyerahan pengelolaan ini meliputi tiga hal yaitu aset, sumber daya manusia (SDM), dan keuangan. Dari sisi aset, terdapat pelimpahan aset SMA/SMK/MA dari Kabupaten/Kota kepada Provinsi. Sedangkan dari segi sumber daya manusia (SDM), seluruh guru dan tenaga kependidikan jenjang SMA/SMK/MA berada di bawah tanggungjawab Pemerintah Provinsi, termasuk status kepegawaiannya, proses sertifikasi hingga pengelolaan Tunjangan Pokok Pendidik (TPP). Berkenaan dengan pengalihan kewenangan ini, pengelolaan keuangan diatur kembali dan hak-hak sekolah tetap diberikan sesuai porsi, seperti Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA).

B. Pengelolaan APBD Kabupaten Bantul Setelah Pengalihan Kewenangan Penggajian Guru SMA/SMK/MA ke Daerah Istimewa Yogyakarta

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan,

- (1) “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah – daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

³⁰ *Ibid.*

- (2) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”
- (3) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”
- (4) “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”
- (5) “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”
- (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”
- (7) “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.”

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan,

- (1) “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”
- (2) “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan,

- (1) “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”
- (2) “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.”
- (3) “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang Lalu.”

Dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) perihal kewenangan pemerintahan daerah, serta Pasal 23 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) perihal anggaran keuangan menegaskan bahwa suatu negara dibagi wilayah-wilayah provinsi. Dalam suatu wilayah provinsi pun dibagi menjadi beberapa kabupaten/kota yang memiliki kewenangannya sendiri serta adanya anggaran pendapatan dan belanja daerah yang disusun oleh DPRD.

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah ditujukan agar daerah dapat melaksanakan kewenangan otonominya sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerah. Di sisi lain, Pemerintah pusat juga bertumpu pada masyarakat di daerah dalam memperoleh sumber-sumber keuangan melalui pajak, retribusi dan sebagainya. Dengan demikian, alokasi anggaran oleh Pusat kepada daerah sebenarnya merupakan wujud tanggung jawab Pemerintah kepada rakyat di daerah yang dilaksanakan melalui berbagai bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai ujung tombak pelayanan publik.³¹

Dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menyatakan,

- (1) “APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah.”
- (2) “APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.”
- (3) “Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.”
- (4) “Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.”

³¹ Tjandra, W. Riawan. *Op. Cit.* hlm 175.

Dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menyatakan,

- (1) “APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.”
- (2) “Penyusunan Rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.”
- (3) “Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.”
- (4) “Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.”

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menyatakan,

- (1) “Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan.”
- (2) “DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.”
- (3) “Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.”

Dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menyatakan,

- (1) “Dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya.”
- (2) “Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.”
- (3) “Rencana kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun.”
- (4) “Rencana kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) dan (2) disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.”

- (5) “Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.”
- (6) “Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.”

Dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menyatakan,

- (1) “Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya.”
- (2) “Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD.”
- (3) “DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.”
- (4) “Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.”
- (5) “APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.”

Dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menyatakan,

- (1) “Pemerintah Daerah menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.”
- (2) “Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.”
- (3) “Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan prakiraan Perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi :
 - a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
 - b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;

- c. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.”
- (4) “Dalam keadaan darurat Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD, dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.”
- (5) “Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.”

Keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pengertian tersebut secara historis konseptual sebenarnya mengikuti rumusan pengertian keuangan negara yang pernah dihasilkan dalam seminar ICW tanggal 30 Agustus – 5 September 1970 di Jakarta yang sebelumnya dalam teori hukum keuangan negara pernah pula dikemukakan oleh Van Der Kemp.³² Terdapat penerimaan negara serta pengeluaran negara yang diterima dan dikeluarkan dari kas negara. Maka setiap tahunnya dirancang rencana keuangan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Begitupula dengan daerah, terdapat penerimaan daerah serta pengeluaran daerah yang diterima dan dikeluarkan dari kas daerah. Setiap tahunnya pun dirancang rencana keuangan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

³² *Ibid.* hlm 9.

Dalam hal mewujudkan pengelolaan keuangan daerah ditetapkan suatu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setiap tahunnya dengan Peraturan Daerah. APBD tersebut disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah yang berdasarkan pada rencana kerja Pemerintah daerah. Dalam penyusunan Rancangan APBD Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya diajukan kepada DPRD. Setelah diajukan ke DPRD, maka akan dibahas oleh DPRD dan Pemerintah Daerah dalam hal penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan.³³

Terdapat beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menegaskan mengenai pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA. Pasal didalam Undang-Undang tersebut yaitu Pasal 9 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 11 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 12 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dan Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) serta lampiran didalam Undang-Undang. Walaupun yang tercantum dalam pasal tersebut dapat tersirat maupun langsung menjelaskan mengenai pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA Kabupaten/Kota ke Provinsi.

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan,

³³ Peraturan Bupati Bantul Nomor 102 Tahun 2016 Tentang Kebijakan Dan Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2017.

- (1) “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”
- (2) “Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat”
- (3) “Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota”
- (4) “Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah”
- (5) “Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan”

Dalam Pasal 9 ini menyiratkan bahwa adanya pembagian urusan pemerintahan antara urusan pusat dan daerah. Dalam hal ini pembagian urusan pemerintahan pusat, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang telah dilimpahkan ke Daerah maka menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga otonomi daerah itu dapat dapat diartikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembagian tiap-tiap urusan pemerintahan konkuren yang diatur dalam pasal selanjutnya terbagi atas Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dengan pembagian tersebut, setiap tingkat pemerintahan akan jelas kewenangan yang dimiliki. Berlakunya Undang-Undang ini, maka bila kewenangan sebelumnya tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini harus adanya pengalihan kewenangan sesuai dengan pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk mengurus tugas tersebut. Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 menegaskan kembali pembagian urusan pemerintahan dalam hal pendidikan termasuk tenaga kependidikannya dalam lampiran.

Dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan,

- (1) “Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan”
- (2) “Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar”
- (3) “Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar”

Dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan,

- (1) “Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial.”
- (2) “Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;

- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.”

(3) “Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.”

Kewenangan daerah sebagaimana urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.³⁴ Salah satu urusan pemerintahan konkuren terutama urusan pemerintahan wajib yaitu pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan. Sub urusan dalam pembagian urusan bidang pendidikan tersebut yaitu Manajemen Pendidikan, Kurikulum, Akreditasi, Pendidik dan Tenaga Kependidikan, Bahasa dan Sastra, dan Perizinan Pendidikan. Pembahasan pada Pendidik dan Tenaga Kependidikan SMA/SMK/MA yang sebelum Undang-Undang ini berlaku berada pada kewenangan kabupaten/kota, maka setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah ini ada pengalihan kewenangan mengenai penggajian dan kepengurusan guru SMA/SMK/MA.

³⁴ Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, hlm 1 – 3.

Dalam Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah yang menyatakan,

- (1) “Pemerintah Daerah bertanggung jawab terhadap kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan pada setiap SMA dan SMK negeri.”
- (2) “Pendidik dan tenaga kependidikan pada setiap SMA dan SMK negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pendidik dan tenaga kependidikan pegawai negeri sipil dan bukan pegawai negeri sipil.”

Dalam Pasal 40 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah yang menyatakan,

- (1) “Pengelola SMA dan SMK swasta bertanggung jawab terhadap kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan di sekolahnya.”
- (2) “Pemerintah Daerah membantu memberikan insentif kepada pendidik dan tenaga kependidikan bukan pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat yang bekerja pada SMA dan SMK swasta.”
- (3) “Insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan dalam bentuk uang tunai sesuai dengan kemampuan keuangan Daerah.”

Sesuai Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 40 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah, pemerintah daerah bertanggungjawab penuh atas kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan untuk setiap SMA/MA/SMK negeri yang berstatus pegawai negeri sipil maupun non pegawai negeri sipil. Sedangkan untuk pendidik dan tenaga kependidikan SMA/MA/SMK swasta dikelola oleh sekolah swasta yang bersangkutan. Tetapi Pemerintah Daerah membantu memberikan insentif dalam bentuk uang sesuai kemampuan keuangan Daerah terhadap pendidik dan tenaga kependidikan bukan

pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat yang bekerja pada SMA dan SMK swasta.

Adanya pembagian yang jelas antara kewenangan Pemerintahan Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota, maka tiap-tiap pemerintahan akan lebih baik di dalam memperbaiki fasilitas dan kebijakan pada sekolah serta kepengurusan pendidik dan tenaga kependidikan sesuai dengan jenjang pendidikan yang menjadi kewenangnya. Pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke Provinsi ini, membuat Daerah Kabupaten/Kota lebih fokus pada pengelolaan pendidikan dasar dan pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal. Kewenangan pendidikan yang menjadi kewenangan tiap tingkatan pemerintahan ini sesuai dengan penjelasan lampiran pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam Pasal 15 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah 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”
- (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”
- (3) “Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan presiden”
- (4) “Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah”

- (5) “Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13”

Dalam Pasal 15 ini menegaskan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren telah tercantum dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah secara garis besarnya. Hal-hal mengenai urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam lampiran menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren yang ditetapkan dengan peraturan presiden. Sedangkan untuk perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, ditetapkan pula 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 untuk mengatur lebih rinci mengenai pelaksanaan pengalihan guru dan tenaga kependidikan dari Kabupaten/Kota ke Provinsi. Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1), ayat (6), dan ayat (7) 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 menyatakan bahwa,

- (1) “Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten/Kota yang menduduki jabatan fungsional guru dan tenaga kependidikan dialihkan menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi”
- (6) “Pengalihan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan terhitung mulai tanggal 1 Oktober 2016”
- (7) “Pemberian gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi terhitung mulai tanggal 1 Januari 2017”

Dalam Pasal tersebut, menegaskan mengenai status jabatan fungsional guru dan tenaga kependidikan yang sebelumnya merupakan Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten/Kota menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi. Menegaskan pula terhitungnya waktu pengalihan status tersebut, mulai terhitung 1 Oktober 2016. Begitupula pemberian gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi, maka dengan hal ini Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten/Kota tidak lagi disalurkan untuk pemberian gaji dan tunjangan jabatan fungsional guru dan tenaga kependidikan SMA/SMK/MA. Dengan kata lain, pembebanan penggajian dan tunjangan berada di Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi.

Sebelum dipindahkannya kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA Kabupaten Bantul ke Daerah Istimewa Yogyakarta bagian Subbag Gaji terbebani dengan 1744 orang dalam hal mengurus penggajian dan sertifikasi guru. Tetapi sejak Januari 2017, dengan adanya pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA ke provinsi, DAU untuk APBD Kabupaten Bantul turun. Hal tersebut karena tidak ada lagi pengeluaran untuk penggajian guru dan tenaga

kependidikan SMA/SMK/MA. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bantul sebelum pengalihan kewenangan penggajian guru banyak tersedot untuk pembayaran gaji guru dan PNS termasuk pegawai di sekolah. Tetapi setelah pengalihan kewenangan penggajian guru SMA/SMK/MA otomatis diurus oleh provinsi karena DAU dalam APBD Kabupaten Bantul berkurang. Pengurusan APBD Kabupaten Bantul terutama dalam penggajian, kini lebih ringan karena sebagian telah dialihkan ke Provinsi.³⁵

Setelah adanya pengalihan kewenangan penggajian Guru dan Tenaga Kependidikan SMA/SMK/MA daerah Kabupaten/Kota ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta presentase belanja pegawai menjadi berkurang. Karena saat sebelum pengalihan kewenangan, bidang anggaran Kabupaten/Kota terkena moratorium pegawai. Maka dengan adanya pengalihan kewenangan tersebut, presentase pegawai untuk APBD Kabupaten Bantul menjadi turun dan berada dalam kisaran 40% (persen) bahkan dibawahnya. Secara teori dapat mengajukan permohonan untuk penambahan Pegawai Negeri Sipil (PNS), walaupun nantinya Pemerintah Pusat yang menentukan untuk perlu atau tidaknya penambahan PNS di Kabupaten/Kota.³⁶

Sejauh ini setelah pengalihan kewenangan untuk penggajian guru dan tenaga kependidikan Kabupaten Bantul ke Daerah Istimewa Yogyakarta berdampak positif dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

³⁵ Wawancara Bapak Poniran, SE. selaku Staff Subbag Gaji Bidang Kebendaharaan BKAD Bantul, 5 Maret 2018, Jam 10.24 WIB.

³⁶ Wawancara Bapak Surana Nugraha selaku Kepala Bidang Anggaran BKAD Bantul, 26 Maret 2018, Jam 10.21 WIB.

Terutama bagi Pegawai BKAD bidang anggaran dan sub bagian gaji yang mengerjakan mengenai Belanja Pegawai, terkait dengan laporan-laporan penggajian guru SMA/SMK/MA yang tidak perlu lagi dikerjakan. Dana Anggaran Umum untuk Belanja Pegawai pun jauh berkurang dibanding sebelum pengalihan kewenangan guru dan tenaga kependidikan ke Provinsi. Persentase moratorium turun dan memberikan keuntungan dalam hal permohonan penambahan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Bantul ke Pemerintah Pusat karena Pegawai Negeri Sipil yang menjabat sebagai guru dan tenaga kependidikan Kabupaten Bantul telah dialihkan ke Daerah Istimewa Yogyakarta.³⁷

Perbedaan terlihat dalam Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Perbedaan tersebut terdapat dalam Belanja Tidak Langsung untuk hal Belanja Pegawai. Tercantum dalam Ringkasan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016 Belanja Pegawai sebesar Rp 1.225.249.824.782,00, sedangkan dalam Ringkasan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017 Belanja Pegawai sebesar Rp 946.444.529.504,00. Selisih Belanja Pegawai hampir mencapai 300 Milyar atau angka tepatnya Rp 278.805.295.278,00.³⁸

³⁷ Kesimpulan dari Wawancara Bapak Surana Nugraha selaku Kepala Bidang Anggaran BKAD Bantul, 26 Maret 2018, Jam 10.21WIB.

³⁸ Data dalam Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sesuai data yang diperoleh dari Bidang Perbendaharaan Sub Bidang Belanja Gaji Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bantul, daftar guru dan tenaga kependidikan SMA/SMK/MA yang dialihkan ke Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat 1744 orang. Dari data guru dan tenaga kependidikan yang dialihkan ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut, jumlah anggaran belanja gaji pegawai guru dan tenaga kependidikan dalam satu bulan sebesar Rp 8.083.431.559,00.³⁹

Sebelum pengalihan kewenangan penggajian guru dan tenaga kependidikan SMA/SMK/MA ke provinsi, saat di tingkat kabupaten datanya tidak lewat dapodik (data pokok kependidikan). Saat masih di tingkat kabupaten, dapodik belum dijalankan dan belum ketat untuk didata secara online. Tetapi setelah pengalihan kewenangan penggajian guru dan tenaga kependidikan SMA/SMK/MA ke provinsi, semua sekolah wajib mengisi semua data-datanya untuk di dapodik guna tunjangan sertifikasi guru. Bila syarat-syarat telah terpenuhi, harus 24 jam mengajar dalam waktu 1 (satu) minggu, otomatis dana sertifikasi bisa cair. Jadi pengalihan kewenangan ini, berdampak pada lebih ketatnya pengisian data secara online untuk dapodik. Karena dalam hal tunjangan sertifikasi guru telah sesuai dengan Permendikbud.⁴⁰ Permendikbud dalam hal sertifikasi guru adalah Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017

³⁹ Daftar nama Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bantul yang menduduki jabatan fungsional guru dan tenaga kependidikan yang akan dialihkan menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017, Subbag Gaji Bidang Kebendaharaan Badan Keuangan dan Aset daerah Kabupaten Bantul, 23 Februari 2018.

⁴⁰ Wawancara Ibu Martini Sugatri, S.Sos selaku Wakil Kepala Sekolah Hubungan Masyarakat (Waka Humas) SMA Negeri 1 Bantul, 24 April 2018 12.30 WIB.

Tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Tunjangan Profesi, Tunjangan Khusus, Dan Tambahan Penghasilan Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah. Mengenai kriteria sertifikasi guru tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan,

- (1) “Tunjangan Profesi diberikan kepada Guru PNSD.”
- (2) “Guru PNSD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus sesuai dengan kriteria penerima Tunjangan Profesi.”

Selain itu, sertifikasi guru dan tambahan penghasilan guru dananya sangat besar. Tambahan penghasilan berupa uang sebesar Rp 250.000,00 diberikan bagi guru yang tidak mendapatkan sertifikasi dan dibayarkan setiap bulannya. Dari 1744 guru di Kabupaten Bantul, ada sebanyak 1321 orang yang bersertifikasi sedangkan sisanya mendapatkan tambahan penghasilan. Sedangkan untuk pensiunan guru dan tenaga kependidikan serta pensiunan duda/janda, secara otomatis menjadi tanggung jawab Taspen. Maka yang menjadi tanggungjawab Taspen tersebut dibebankan ke Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁴¹ Tambahan Penghasilan diatur pula dalam Permendikbud Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Tunjangan Profesi, Tunjangan Khusus, Dan Tambahan Penghasilan Guru Pegawai Negeri Sipil Daerah Pasal 13 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan Pasal 14 ayat (1), ayat (2). Pasal 13 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), yang menyatakan,

- (1) “Tambahan Penghasilan diberikan dalam bentuk uang.”
- (2) “Tambahan Penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sebesar Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) per bulannya.”
- (3) “Tambahan Penghasilan dimaksud pada ayat (2) disalurkan setiap triwulan.”

⁴¹ Wawancara Bapak Poniran, SE. selaku Staff Subbag Gaji Bidang Kebendaharaan BKAD Bantul, 5 Maret 2018, Jam 10.24 WIB.

Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), yang menyatakan,

- (1) “Tambahkan Penghasilan diberikan kepada guru PNSD.”
- (2) “Guru PNSD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Guruyang belum bersertifikat pendidik yang memenuhi kriteria sebagai penerima Tambahan Penghasilan.”

Pengelolaan dan penggajian guru honorer saat ini pun dibebankan kepada pemerintah provinsi (masuk APBD Provinsi). Setiap guru honorer mendapatkan gaji sebesar Rp 750.000,00 per bulan, tetapi untuk tambahan penghasilan dibebankan pada sekolah masing-masing. Tambahan penghasilan tersebut tidak wajib, bila sekolah mampu memberikan tambahan gaji bagi guru honorer maka akan diberikan tetapi bila tidak mampu tidak perlu memberikan tambahan penghasilan.⁴²

C. Implikasi Pengelolaan APBD Kabupaten Bantul Setelah Berlakunya Peraturan Peralihan Kewenangan Terhadap Gaji Guru SMA/SMK/MA Dari Kabupaten/Kota Ke Provinsi

Sesuai dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pembagian urusan pemerintahan konkuren bidang pendidikan dalam hal manajemen pendidikan, Pemerintah Daerah Provinsi memiliki kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus. Sedangkan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan pengelolaan pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal. Hal ini yang membedakan dengan Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang

⁴² Wawancara Ibu Martini Sugatri, S.Sos selaku Wakil Kepala Sekolah Hubungan Masyarakat (Waka Humas) SMA Negeri 1 Bantul, 24 April 2018 12.30 WIB.

Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang kewenangan untuk mengelola SMA/SMK/MA tidak dialihkan ke Pemerintah Daerah Provinsi. Begitupula dalam hal urusan pendidik dan tenaga kependidikan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi memiliki kewenangan untuk pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas Daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Daerah Provinsi, sedangkan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam Daerah kabupaten/kota.

Pendidikan Khusus merupakan suatu sistem layanan pendidikan yang diperuntukkan bagi anak atau individu yang memerlukan layanan pendidikan khusus. Individu yang memerlukan layanan pendidikan khusus adalah mereka yang secara signifikan berada di luar rerata normal, baik dari segi fisik, inderawi, mental, sosial, dan emosi. Sehingga memerlukan pelayanan khusus agar dapat tumbuh dan berkembang secara sosial, ekonomi, budaya, dan religi bersama-sama dengan masyarakat disekitarnya. Model layanan Pendidikan Khusus terdiri atas:

1. Sistem Persekolahan :
 - a. Sistem Segregasi (Sekolah Khusus/SLB)
 - b. Sistem Non Segregasi (mainstreaming) pada sekolah reguler
2. Sistem Non Persekolahan :

Sistem layanan pendidikan bagi anak yang memerlukan layanan khusus yang diselenggarakan di luar sistem persekolahan dan dilaksanakan dalam bentuk informal maupun non formal.⁴³

Hal ini bisa membuat pemerintah kabupaten/kota lebih fokus membenahi PAUD, pendidikan dasar, dan pendidikan masyarakat. Pemerintah Provinsi pun dapat memprioritaskan pendidikan menengah, terlebih menuntaskan program wajib belajar 12 tahun. Bila pembagian wewenang berjalan sinergis, maka layanan pendidikan yang bermutu dan gratis berangsur-angsur terwujud.⁴⁴

Maka pengelolaan APBD Kabupaten Bantul kini telah terlepas dalam urusan penggajian guru SMA/MA/SMK sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Kini pembebanan penggajian guru SMA/MA/SMK Kabupaten Bantul ada pada APBD Provinsi yaitu APBD Daerah Istimewa Yogyakarta. Tidak ada lagi transfer Dana Alokasi Umum (DAU) ke APBD Kabupaten Bantul guna belanja pegawai guru SMA/MA/SMK. Semua pembayaran belanja pegawai guru SMA/MA/SMK langsung ditransfer ke rekening dari Provinsi.⁴⁵

D. Upaya dan 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

⁴³ Direktori File UPI PDF file.upi.edu PERKEMBANGAN_ABK, diakses pada tanggal 15 Agustus 2018, pukul 9:30 WIB.

⁴⁴ Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, halaman 1 – 3.

⁴⁵ Wawancara Bapak Poniran, SE. selaku Staff Subbag Gaji Bidang Kebendaharaan BKAD Bantul, 5 Maret 2018, Jam 10.24 WIB.

SKTP atau Surat Keputusan Tunjangan Profesi merupakan surat keputusan yang ditujukan bagi guru bersertifikasi dan diterbitkan melalui dapodik diawali dengan Direktorat P2TK Dikdas memverifikasi kelayakan calon penerima sertifikasi. SKTP yang diterbitkan melalui dapodik dilakukan secara online dengan menggunakan aplikasi dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Data yang diunggah akan melalui proses verifikasi dan validasi, maka hal ini membutuhkan waktu yang agak lama karena provinsi memiliki tugas mengunggah data seluruh kabupaten/kota yang ada dalam provinsi. Terutama dalam Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang harus mengunggah data guru dari 4 kabupaten (Kulon Progo, Bantul, Sleman, dan Gunung kidul) dan 1 kota madya (Yogyakarta).⁴⁶

Dari awal pengalihan kewenangan penggajian guru dan tenaga kependidikan untuk Kabupaten Bantul yang dialihkan ke Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak pernah ada keterlambatan pembayaran gaji seperti pada kabupaten/kota yang pernah diberitakan diawal pengalihan kewenangan. Hanya saja karena yang namanya pembayaran harus terbit SKTP (Surat Keputusan Tunjangan Profesi) Guru terlebih dahulu. Apabila SKTP itu telah terbit, maka otomatis dana tunjangan profesi guru bisa cair sesuai tanggal penggajian. Tetapi SKTP berlaku selama 6 bulan saja, sedangkan SKTP baru keluar sekitar bulan Maret otomatis dibayarkan pada bulan April. Jadi bukan terlambat dalam hal penggajian, karena hal tersebut merupakan proses administrasi dari SKTP yang memakan waktu agak lama. Karena pihak Provinsi juga harus memasukkan

⁴⁶ Wawancara Ibu Martini Sugatri, S.Sos selaku Wakil Kepala Sekolah Hubungan Masyarakat (Waka Humas) SMA Negeri 1 Bantul, 24 April 2018 12.30 WIB.

masing-masing rekening dari guru dan tenaga kependidikan yang kewenangannya dialihkan ke Provinsi, misalnya saja di Jogja terdapat sekitar 3000 guru yang harus dimasukkan. SKTP sudah keluar tetapi setelah dimasukkan pun nantinya harus menunggu proses verifikasi, validasi dan sebagainya. Maka yang yang membuat terlambat adalah proses setelah SKTP keluar.⁴⁷

Kemungkinan dalam hal kesejahteraan lebih baik sekarang ini setelah pengalihan kewenangan penggajian ke Provinsi, karena tunjangan untuk PNS di Provinsi lebih besar dibanding dengan tunjangan di Bantul. Hal tersebut jelas karena BAD di Provinsi lebih besar. Tetapi perbedaan tunjangan tersebut hanya berlaku untuk pegawai biasa bukan guru. Karena untuk tunjangan guru telah diatur tersendiri dengan Keputusan Presiden. Anggaran untuk penggajian tersebut pun murni dari APBN yang ditansfer ke APBD untuk DAU penggajian guru. Untuk beberapa tahun ini tidak terdapat kenaikan gaji bagi pegawai maupun guru, terakhir kenaikan gaji ada di tahun 2015 sebelum Presiden Jokowi memimpin.⁴⁸

Di beberapa daerah, pada awal pengalihan kewenangan penggajian guru kabupaten/kota ke provinsi mengalami keterlambatan. Sebagai contoh, berita yang beredar di media online pada awal Januari 2017 bahwa ada keterlambatan di provinsi Sulawesi Selatan. Penyebabnya adalah karena Dana Alokasi Umum dari Pemerintah Pusat untuk pembayaran gaji guru SMA/SMK/MA pada 2017 tidak sesuai dengan jumlah guru yang dilimpahkan ke Provinsi. Alhasil Pemerintah

⁴⁷ Wawancara Ibu Martini Sugatri, S.Sos selaku Wakil Kepala Sekolah Hubungan Masyarakat (Waka Humas) SMA Negeri 1 Bantul, 24 April 2018 12.30 WIB.

⁴⁸ Wawancara Bapak Poniran, SE. selaku Staff Subbag Gaji Bidang Kebendaharaan BKAD Bantul, 5 Maret 2018, Jam 10.24 WIB.

Provinsi Sulawesi Selatan harus menombok sekitar Rp 800.000.000.000,00 dari pendapatan asli daerah untuk menutupi kekurangan belanja gaji tersebut.⁴⁹

Tetapi menurut Ibu Martini Sugatri selaku Wakil Kepala Sekolah Hubungan Masyarakat (Waka Humas) untuk gaji guru setelah pengalihan kewenangan dari kabupaten/kota ke provinsi terutama guru SMA Negeri 1 Bantul tidak pernah ada masalah keterlambatan untuk gaji pokok. Keterlambatan karena proses setelah SKTP ini hanya pada sertifikasi guru saja, tetapi untuk gaji pokok guru tetap dibayarkan tanpa ada keterlambatan sejak pengalihan kewenangan penggajian guru dan tenaga kependidikan ke provinsi. Selama ini pun tidak perlu adanya tindakan untuk masalah keterlambatan pembayaran sertifikasi guru, hanya menunggu pencairan saja. Karena selama gaji pokok dibayarkan tepat waktu tidak akan menjadi masalah yang terlalu besar dan data yang dimasukkan pada dapodik sudah valid. Misalkan guru telah mengajar 24 jam dalam seminggu maka data sudah valid, tetapi ada juga yang mengajar di Sekolah Negeri dan MA maka akan bermasalah karena datanya berbeda.⁵⁰

Upaya dalam hal keterlambatan proses pembuatan SKTP ini hanya dengan menunggu dan pengajuan usulan untuk kinerja Provinsi agar prosesnya lebih bisa dipercepat.⁵¹ Bila kinerja Provinsi dipercepat dalam proses SKTP, maka dana

⁴⁹ Tim Kompas, Gaji Guru Mestinya Lancar, <https://www.pressreader.com/indonesia/kompas/20170111/28177133387762> diakses pada Jumat, 18 Mei 2018, 12:30 WIB.

⁵⁰ Wawancara Ibu Martini Sugatri, S.Sos selaku Wakil Kepala Sekolah Hubungan Masyarakat (Waka Humas) SMA Negeri 1 Bantul, 24 April 2018 12.30 WIB.

⁵¹ *Ibid.*

sertifikasi bisa cair tepat waktu. Dana sertifikasi guru pun dapat disalurkan kepada guru bersamaan pula dengan gaji pokok dan lebih praktis dalam penerimaannya.

