

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Bahkan warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus. Demikian pula warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.

Untuk memenuhi hak warga negara, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan delapan belas tahun.

Dalam upaya mengejar ketertinggalan dunia pendidikan baik dari segi mutu dan alokasi anggaran pendidikan dibandingkan dengan negara lain, UUD 1945 mengamanatkan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Laporan UNDP pada tahun 2014 menempatkan Indonesia berada di peringkat ke 110 berdasarkan penilaian *Education Development Index* (EDI) dengan skor 0,614 yang tidak mengalami perubahan dari tahun 2012. Begitu juga dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development*

Index (HDI) tahun 2015, Indonesia berada pada kelompok *medium human development* dengan peringkat 110 dengan skor 0,684, meningkat dari 0,671 pada tahun 2012.

Anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian negara/lembaga dan alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah, termasuk gaji pendidik, namun tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Pengalokasian anggaran pendidikan meliputi alokasi yang melalui belanja Pemerintah Pusat dan melalui transfer ke daerah. Untuk yang melalui belanja Pemerintah Pusat dialokasikan kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, Kementerian Agama dan Kementerian Negara/Lembaga lainnya. Sementara untuk yang melalui anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah adalah Dana Bagi Hasil (DBH) Pendidikan, Dana Alokasi Khusus (DAK) Pendidikan, Dana Alokasi Umum (DAU) Pendidikan, Dana Tambahan DAU, dan Dana Otonomi Khusus Pendidikan.

Anggaran adalah rencana kerja organisasi di masa mendatang yang diwujudkan dalam bentuk kuantitatif, formal dan sistematis (Rudianto, 2009). Anggaran memiliki dua fungsi utama yaitu : (1) Alat perencanaan; anggaran merupakan rencana kerja yang menjadi pedoman bagi anggota organisasi dalam bertindak. Anggaran merupakan rencana yang diupayakan untuk direalisasikan. Anggaran meberikan sasaran dan arah yang harus dicapai oleh setiap organisasi didalam suatu periode waktu tertentu, (2) Alat Pengendalian; anggaran berguna sebagai alat penilai apakah aktivitas setiap bagian organisasi telah sesuai dengan rencana atau tidak. Sebagai suatu standar, anggaran digunakan untuk menilai kegiatan yang dilaksanakan setiap bagian manajemen telah sesuai dengan standar yang telah ditetapkan atau tidak.

Penyusunan anggaran dalam instansi pemerintah merupakan salah satu elemen yang penting dalam pengelolaan instansi tersebut untuk mencapai hasil yang maksimal. Penyusunan anggaran yang baik akan menjadi sebuah sistem perencanaan, koordinasi dan pengendalian dalam instansi tersebut. Menurut Mardiasmo (2004) dan Moven (2003) di dalam penyusunan anggaran, peran analisis biaya sangat besar, sebagai dasar *evidence based* terhadap anggaran yang disusun dan dikenal juga sebagai perhitungan unit cost untuk menghasilkan informasi biaya dan sistem biaya yang akurat.

Penyusunan anggaran untuk Pemerintah Pusat tertuang di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN yang telah ditetapkan oleh pemerintah dilaksanakan dengan tertib, efisien, transparan serta dipertanggungjawabkan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku pada akhir tahun anggaran. Sedangkan untuk Kementerian dan Lembaga, rencana anggaran tertuang di dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L) yang disusun menurut bagian anggaran Kementerian/Lembaga.

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya dan masyarakat. Pendidikan merekonstruksi suatu peradaban merupakan salah satu kebutuhan (jasa) asasi yang dibutuhkan oleh setiap manusia, namun terdapat beberapa masalah dalam pengelolaan dan efisiensi pendidikan tersebut, diantaranya yaitu kinerja dan kesejahteraan guru yang belum optimal. Kesejahteraan guru merupakan aspek penting yang harus diperhatikan oleh pemerintah dalam menunjang terciptanya kinerja yang semakin membaik di kalangan pendidik.

Salah satu kunci utama peningkatan mutu pendidikan di sebuah sekolah adalah guru, guru merupakan komponen yang paling berpengaruh terhadap terciptanya proses dan hasil pendidikan yang berkualitas. Hal itu karena guru berada pada titik sentral dari setiap usaha reformasi dalam dunia pendidikan yang mengarah pada perubahan- perubahan kualitatif.

Dengan adanya UU No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, diharapkan kesejahteraan guru dan dosen dapat meningkat. Di dalam Pasal 14 Undang- undang tersebut terdapat jaminan kelayakan hidup, dimana disebutkan bahwa guru dan dosen akan mendapat penghasilan yang pantas dan memadai, antara lain meliputi gaji pokok, tunjangan yang melekat pada gaji, tunjangan profesi, tunjangan khusus dan pengembangan profesi. Jayatmi (2015) dalam penelitiannya menyatakan bahwa pendidik yang mendapat tunjangan kinerjanya lebih baik dari pada pendidik yang tidak mendapatkan tunjangan.

Dalam penyusunan anggaran Tunjangan Profesi Guru pada Kementerian Agama, posisi Madrasah Negeri dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota memiliki wewenang yang sama, dimana Madrasah Negeri sebagai satuan kerja terkecil menyusun anggaran Tunjangan Profesi Guru madrasah pegawai negeri sipil (PNS) yang berada di madrasah. Sedangkan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota menyusun anggaran untuk guru PNS madrasah yang ditempatkan di pondok pesantren / madrasah swasta, guru non PNS madrasah di kabupaten/kota, dan guru pendidikan agama Islam PNS/non PNS di sekolah umum.

Menurut Yusuf Kalla (<http://www.beritasatu.com/nasional/351019-wapres-sebut-anggaran-negara-perlu-dievaluasi.html>) pada tahun 2016 pemangkasan anggaran dilakukan karena penerimaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) berkurang. Itu menunjukkan bahwa kemampuan penerimaan di APBN itu memang perlu dievaluasi, dihitung ulang dengan kondisi hari ini. Anggaran perubahannya disesuaikan dengan kondisi

yang ada. Anggaran yang akan dievaluasi berupa anggaran rutin sehingga diharapkan tidak mengancam anggaran infrastruktur.

Menurut Yudiari Akbar, (<http://itjen.kemdikbud.go.id/?p=1315>), setiap RAPBD harus dievaluasi dan dimonitoring oleh masing-masing kepala daerah, khususnya anggaran fungsi pendidikan. Hal ini untuk memastikan apakah anggaran pendidikan yang diterima dan dikelola oleh daerah telah mencukupi atau tidak dan apakah telah memenuhi regulasi yang ada. Oleh sebab itu, diperlukan adanya sinergitas dan koordinasi antara Pemerintah Daerah dengan aparat pengawas internal pemerintah (APIP) sehingga tercipta tata kelola anggaran fungsi pendidikan yang efektif dan efisien.

Menteri Keuangan RI Sri Mulyani (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/08/25/202326126>) menyatakan bahwa anggaran Tunjangan Profesi Guru PNS daerah pada tahun 2016 mengalami kelebihan anggaran (*over budgeting*) sebesar Rp.23,3 triliun dari pagu anggaran Rp.69,762 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan anggaran yang masih sangat buruk dan membuat beban anggaran luar bisa. Berbanding terbalik dengan TPG PNS daerah yang mengalami *over budgeting*, menurut Sumara Surapranata, Dirjen Guru dan Tenaga Kependidikan (GTK) anggaran TPG non PNS dibawa naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) mengalami kekurangan sebesar Rp.1,8 Triliun pada Tahun 2016. (<http://www.radarpekalongan.com/15007/anggaran-tpg-non-pns-kurang-rp-18-t/>)

Dirangkum dari Surat Edaran Sekjen Kementerian Agama RI nomor: 6701/SJ/DJ.I/KP.07.6/09/2016 tentang Percepatan Penyaluran Tunggakan Tunjangan Profesi Guru (Inpassing) bagi Guru Madrasah yang telah diverifikasi Inspektorat Jenderal, diketahui bahwa ada tunggakan sebesar Rp. 1.227.304.402.985 untuk pembayaran TPG Guru Bukan PNS (GB-PNS). Menurut Dirjen Pendidikan Islam Kementerian Agama Kamaruddin Amin,

saat ini Kementerian Agama menanggung utang pembayaran TPG inpassing untuk periode 2015 dan 2016. Karena anggaran yang tersedia terbatas, maka dibayarkan dulu untuk utang TPG Inpassing periode 2015. (<http://www.beritapns.com/2016/10/kabar-baik-untuk-82090-guru-non-pns.html>).

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Dharmasraya merupakan salah satu satuan kerja yang memiliki permasalahan dalam melaksanakan perencanaan TPG. Pada tahun 2012, terdapat kekurangan pembayaran Tunjangan Profesi Guru PNS Madrasah sebesar Rp.83.001.400,- (Delapan puluh juta seribu empat ratus rupiah). Dan kekurangan Tunjangan Profesi Guru GBPNS Madrasah lebih besar lagi, sebanyak Rp.717.736.200,- (Tujuh ratus tujuh belas juta tujuh ratus tiga puluh enam ribu dua ratus rupiah) yang hampir setara dengan 50% kebutuhan Tunjangan Profesi Guru tahun 2012. Pada tahun 2013, pada akun belanja guru Non PNS yang menerima Tunjangan Profesi, terdapat sisa anggaran sebesar Rp.143.586.000,- (seratus empat puluh tiga juta lima ratus delapan puluh enam ribu rupiah). Pada tahun yang sama, pada akun belanja TPG PNS untuk guru PNS madrasah dan guru PNS PAI pada sekolah umum terdapat sisa anggaran sebesar Rp.1.203.977.400,- (satu milyar dua ratus tiga juta sembilan ratus tujuh puluh tujuh ribu empat ratus rupiah).

Asludin(2008), Sopanah (2009), Arieyanti (2009) dan Iskandar et al (2013) mencoba mengemukakan tentang permasalahan-permasalahan yang ada dalam proses perencanaan. Mulai dari jumlah anggaran yang tidak memadai, proses perencanaan yang tidak melibatkan masyarakat, penyusunan anggaran yang tidak sesuai dengan program yang ada dan lain sebagainya. Dalam penelitian sebelumnya ditemukan juga bahwa ketika anggaran disusun secara bersama-sama/serempak, akan memberi pengaruh positif dan signifikan.

Pada tahun 2014, BPKP melakukan audit atas tunggakan Tunjangan Profesi Guru Kementerian Agama TA 2008 s.d 2013 pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten

Dharmasraya. Berdasarkan berita acara hasil audit BPKP tersebut, dinyatakan bahwa telah terjadi kelebihan pembayaran Tunjangan Profesi Guru sebesar Rp.49.620.000 disebabkan kelalaian tim pengelola TPG Kantor Kementerian Agama Kabupaten Dharmasraya dalam menginformasikan status kepegawaian yang bersangkutan. Hal ini berkaitan dengan pedoman pembayaran TPG dapat dilakukan apabila guru yang bersangkutan dalam keadaan cuti, izin, umroh, absen, pindah jabatan dari fungsional ke struktural dan pensiun.

Nisa (2012) menyatakan bahwa banyak persoalan yang muncul dalam pembayaran TPG, diantaranya adalah seringnya keterlambatan dalam pembayaran TPG. Menurut Sekretaris Jendral Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI), Retno Listyarti (2012), Masalah utama dikeluhkan oleh guru adalah dana TPG ini kerap terlambat turun. Semestinya, para guru ini menerima tunjangan ini rutin tiap tiga bulan sekali. Namun pada kenyataannya, banyak guru yang tak kunjung mendapat tunjangan sejak masuk triwulan kedua yang artinya selama enam bulan guru tersebut tak menerima haknya. Masalah lainnya adalah pembayaran TPG yang tidak sesuai dengan jumlahnya. tidak ada kejelasan jumlah yang semestinya diterima oleh para guru didasarkan pada gaji pokok masing-masing guru.

TPG dikenakan pemotongan Pajak Penghasilan (PPh) berdasarkan Pasal 21 UU Nomor 7 tahun 1983 tentang pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan undang-undang nomor 36 tahun 2008. Seringkali pemotongan pajak penghasilan pada TPG ini menjadi pertanyaan bagi guru penerima tunjangan profesi dikarenakan jumlah potongan yang kadang berubah.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan diatas, maka penulis ingin mengetahui bagaimana mekanisme penyusunan anggaran belanja tunjangan profesi berserta dengan evaluasinya. Penelitian ini berjudul “Analisis Penyusunan dan Pelaksanaan Anggaran Tunjangan Profesi Guru pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Dharmasraya”.

1.2 Rumusan Masalah

Masalah yang diteliti kemudian dirumuskan dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana penyusunan anggaran belanja Tunjangan Profesi Guru pada Kantor Kementerian Agama Kab. Dharmasraya?
2. Bagaimana pelaksanaan anggaran belanja Tunjangan Profesi Guru pada Kantor Kementerian Agama Kab. Dharmasraya?
3. Faktor-faktor apa saja yang harus diperhitungkan dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran belanja Tunjangan Profesi Guru?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Penyusunan anggaran belanja Tunjangan Profesi Guru pada Kantor Kementerian Agama Kab. Dharmasraya
2. Pelaksanaan anggaran belanja Tunjangan Profesi Guru pada Kantor Kementerian Agama Kab. Dharmasraya
3. Faktor-faktor apa saja yang harus diperhitungkan dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran belanja Tunjangan Profesi Guru

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat diharapkan dapat bermanfaat bagi Kementerian Agama RI, khususnya Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, pengguna dan pihak lain.

1. Bagi Kementerian Agama, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai evaluasi dalam pelaksanaan Tunjangan Profesi Guru, mulai dari proses perencanaan anggaran sampai dengan evaluasi anggaran.

2. Bagi penanggungjawab pembayaran Tunjangan Profesi Guru di Madrasah Negeri dan Kantor Kementerian Agama Kab/Kota agar dapat lebih memahami tentang Tunjangan Profesi Guru.
3. Bagi pihak lain yang ingin meneliti tentang berbagai aspek Tunjangan Profesi Guru.

