



OMBUDSMAN
REPUBLIK INDONESIA
PERWAKILAN JAWA TIMUR



OMBUDSMAN BRIEF

**KAJIAN SISTEMIK
PARTISIPASI PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DALAM PENINGKATAN KUALITAS
PENDIDIKAN SMA/SMK PASCA IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NO. 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH**

Tahun 2018

Kajian Sistemik

Partisipasi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Peningkatan Kualitas Pendidikan SMA/SMK Pasca Implementasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Surabaya, November 2018

A. LATAR BELAKANG

Menurut laporan *Education Efficiency Index*, dari 30 negara yang masuk dalam survei, Indonesia menempati posisi paling buncit dalam angka besaran gaji bagi guru. Dalam setahun Indonesia hanya memberikan Rp 39 juta per tahun, sangat jauh jika dibandingkan dengan Swiss sebagai pemuncak indeks dengan gaji rata-rata sebesar Rp 950 juta per tahun. Itu angkanya lebih kecil lagi, kalau respondennya adalah para Guru tidak tetap (GTT) apalagi di daerah pedalaman atau daerah terpencil. Sementara itu menurut data Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) tahun 2015, jumlah guru di Indonesia itu ada sekitar 3 juta orang. Sebanyak 1,1 juta orang adalah berstatus sebagai guru honorarier dan sekitar 1.765.410 orang berstatus guru PNS (pegawai negeri sipil). Sementara di Jawa Timur, menurut pemerintah Provinsi Jawa Timur total guru tidak tetap adalah 12.000 dan hanya 4000 yang menerima tunjangan kesejahteraan sebesar Rp. 750.000 setiap bulan.



Gambar 1. Potret Kesejahteraan GTT-PTT

Menindaklanjuti berbagai permasalahan menyangkut nasib dan kesejahteraan GTT dan PTT tersebut, maka Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur sesuai amanat Pasal 7 huruf d dan Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia akan melakukan kegiatan investigasi sistemik terkait pola partisipasi pemerintah kabupaten/kota dalam peningkatan kualitas pendidikan sma/smk pasca Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah guna memberikan saran dan masukan bagi penyelenggara negara (*stake holder*) terkait dan pihak terkait lainnya serta untuk perbaikan pelayanan kepada masyarakat.

B. SIGNIFIKANSI KAJIAN

Terbitnya UU 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah terutama berkaitan dengan pengelolaan Pendidikan berimplikasi pada perubahan kewenangan. Yakni, pengelolaan SMA/SMK menjadi kewenangan Provinsi. Di Jawa Timur, belum ada kesiapan yang memadai untuk pengelolaan hal tersebut, terbukti muncul surat edaran dari Gubernur Jawa Timur tentang tarif SPP yang dibebankan kepada Siswa, kemudian disusul fenomena kesejahteraan dari GTT-PTT yang sebagian besar tidak mendapat bantuan apapun dari Provinsi padahal sebelum pemberlakuan UU 23 Tahun 2014 tersebut masing-masing Kabupaten/Kota kerap memberikan bantuan tambahan penghasilan kepada GTT-PTT tersebut.

Kajian ini dilakukan guna mengefektifkan partisipasi pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur, yaitu:

1. Mengeksplorasi bentuk-bentuk partisipasi pemerintah kabupaten/kota dalam membantu pengelolaan Pendidikan di SMA/SMK;

2. Menyusun pola bantuan yang baik dalam bentuk partisipasi pemerintah kabupaten/kota untuk peningkatan kualitas Pendidikan di SMA/SMK pasca implementasi UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

C. TELAAH KRITIS

Pada tahun 2018 pemerintah provinsi Jawa Timur memberikan bantuan kesejahteraan kepada 4.000 GTT dan 4.000 PTT. Untuk acuan pelaksanaan pemberian bantuan tersebut maka diterbitkan Petunjuk Teknis Bantuan Kesejahteraan GTT dan PTT SMAN/SMKN Provinsi Jawa Timur tahun 2018. Bagi para GTT dan PTT yang ingin mendapatkan SK kesejahteraan maka harus memenuhi syarat umum dan syarat khusus pada petunjuk teknis tersebut. Pada 7 kabupaten/kota yang dijadikan lokus kajian, tim Ombudsman menemukan beberapa ketidaksesuaian yang merupakan dugaan maladministrasi dari pelaksanaan petunjuk teknis penerima bantuan tersebut. Berikut adalah dugaan maladministrasi pelaksanaan petunjuk teknis bantuan kesejahteraan GTT dan PTT tahun 2018.

Tabel 1. Dugaan Maladministrasi Pelaksanaan Petunjuk Teknis Bantuan Kesejahteraan GTT dan PTT Tahun 2018

| No. | Bentuk Maladministrasi | Indikasi | Lokasi |
|-----|-------------------------|---|---|
| 1 | Penyimpangan Prosedur | Terdapat dugaan penyimpangan prosedur karena ada GTT dan PTT yang menerima bantuan kesejahteraan namun tidak memiliki Nomor Unik Pendidik dan Tenaga kependidikan (NUPTK) | Kota Malang, Kabupaten Bojonegoro |
| 2 | Tidak Kompeten | Terdapat dugaan tidak kompeten dari Dinas Pendidikan Provinsi Jawa timur yang tidak memberikan informasi yang memadai terkait dengan alasan mengapa GTT dan PTT tidak menjadi penerima bantuan kesejahteraan Terkait penentuan jumlah GTT dan PTT yang mendapatkan bantuan kesejahteraan maka tidak ada informasi dari Dinas Pendidikan Provinsi terkait kuota tiap kabupaten/kota. Pada juknis terdapat syarat umum yang menyatakan bahwa GTT dan PTT harus memiliki NUPTK, namun hal yang terjadi di lapangan adalah para GTT dan PTT dari sekolah negeri tersebut kesulitan untuk mengurus NUPTK. Selain itu juga terdapat pernyataan dari Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur bahwa syarat NUPTK bisa diabaikan jika pengabdian lebih dari 5 tahun | Kota Malang, Kota Surabaya, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Bojonegoro, Kota Batu, Kabupaten Jember |
| 3 | Tidak patut | Terdapat GTT yang mendapatkan SK bantuan kesejahteraan namun tidak mendapatkan SK penugasan dari Gubernur. Hal ini menyebabkan GTT tersebut tidak bisa digaji dari dana BOS, melainkan hanya dari SPP Terdapat syarat terkait masa kerja minimal 5 tahun sejak 2012, secara terus menerus dan tidak berlaku pada masa kerja yang terputus. Terkait syarat tersebut maka terdapat GTT yang telah mengajar selama 4 tahun tanpa terputus kemudian dialihkan menjadi PTT selama 4 tahun karena jurusan GTT tersebut (bahasa Mandarin) saat ini sudah tidak ada lagi. Syarat tersebut diduga merugikan GTT | Kota Surabaya |
| 4 | Perbuatan Melawan Hukum | Terdapat GTT dan PTT yang telah bekerja di atas 5 tahun tanpa terputus dan memenuhi syarat lainnya, misalnya NUPTK dan usia namun tidak mendapatkan bantuan kesejahteraan. Jumlah GTT-PTT yang semestinya mendapat SK Kesejahteraan sesuai dengan petunjuk teknis, namun tidak masuk dalam SK Kesejahteraan tersebut karena Kuota (anggaran yang terbatas) | Kota Malang, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Jember, Kabupaten Pasuruan, Kota Surabaya |

D. HASIL TEMUAN

D.1 Pola Partisipasi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk GTT-PTT dan siswa SMA/SMK

1. Kota Malang

Alokasi dana pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Malang pada tahun 2018 sebesar Rp. 629.447.979,205

terdiri dari belanja langsung Rp. 218.038.803.666 belanja tidak langsung Rp. 362.363.855.539 dan belanja tidak langsung untuk hibah (Bosda TK, SD, SMP, Swasta dan Madin) Rp. 49.045.320.000,00. Dari dana tersebut, tidak ada alokasi untuk honorarium GTT/PTT maupun siswa SMA/SMK. Kuota anggaran yang semula untuk SMA/SMK, sekarang telah dialihkan ke pos peningkatan standar pelayanan sarana dan prasarana sekolah jenjang TK, SD dan SMP melalui BOSDA.

2. Kota Batu

Jumlah APBD kota Batu pada tahun 2018 adalah Rp 935.194.903.030,00. Sedangkan anggaran untuk dinas pendidikan kota Batu yaitu sebesar Rp 216.269.247.880,00 Selanjutnya terdapat anggaran untuk insentif GTT dan PTT yaitu sebesar Rp 6.147.000.000, 00 dan untuk BOSDA siswa sebesar Rp 47.088.126.400,00. Dinas Pendidikan Kota Batu pada tahun 2018 juga menganggarkan dana untuk 18 tenaga honorer SMA/SMK sebesar Rp. 2.400.000,- x 18 Orang x 12 Bulan = Rp. 518.400.000,00. Pemerintah kota Batu mengalokasikan APBDnya untuk bantuan terhadap GTT, PTT dan siswa SMA/SMK.

3. Kabupaten Jember

Pemerintah Kabupaten Jember telah menganggarkan untuk Dinas Pendidikan Kabupaten Jember tahun 2018 adalah sejumlah Rp. 1.216.907.944.043 (32,23 % dari APBD). Pemerintah kabupaten Jember tidak mengalokasikan dana untuk GTT,PTT SMA/SMK namun memberikan bantuan kepada siswa SMA/SMK. Bantuan Pemerintah Kabupaten Jember terkait kualitas / peningkatan SMA/SMK Melalui Dinas Pendidikan Kabupaten Jember sebagai berikut :

- a. Kebijakan untuk peningkatan kualitas SMA / SMK dan MA bidang sasaran pada siswa-siswi, yaitu dengan Bantuan Khusus Siswa Miskin (BKSM) Sebesar Rp. 15.390.000.000 untuk 12.825 Siswa Pada Tahun 2017. Dan Tahun 2018 sebesar Rp. 16.808.000.000 untuk 13.000 Siswa.
- b. Bantuan kepada Siswa siswi Bimbingan Belajar (BIMBEL) untuk Seleksi masuk TNI dan POLRI 2018, yang anggarannya dari APBD melalui Bakesbangpol sebesar dibakesbangpol Rp. 402.590.000 dan di Bagian umum sebesar Rp 597.410.000. Jumlah keseluruhan Rp. 1.000.000.000

4. Kota Surabaya

Pada tahun 2018 APBD Kota Surabaya adalah Rp. 9.110.000.000.000,00, sedangkan jumlah anggaran untuk pendidikan adalah Rp. 2.196.000.000.000,00 atau 24,10% dari jumlah APBD. Terkait dengan bantuan untuk GTT/PTT di SMA/Sederajat, semenjak pelaksanaan adanya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 maka Kota Surabaya tidak menganggarkan kembali, termasuk bantuan dalam bentuk BOSDA kepada SMA/Sederajat.

5. Kabupaten Pasuruan

Pada tahun 2018 APBD Kabupaten Pasuruan adalah Rp 3.166.461.394.537,00. Mengenai bantuan kepada GTT/PTT SMA/SMK, pemerintah kabupaten Pasuruan tidak bisa memberikan dikarenakan belum ada payung hukum yang jelas. Maka untuk anggaran tahun sebelumnya yang sudah dianggarkan untuk honor GTT/PTT dialihkan untuk siswa. Pemerintah Kabupaten Pasuruan hanya bisa membantu kepada siswa berupa bantuan pendampingan dan kursus keahlian kepada setiap siswa dan selanjutnya melakukan penyaluran alumni untuk mendapatkan pekerjaan.

6. Kabupaten Bojonegoro

Anggaran fungsi pendidikan dari APBD Kab. Bojonegoro tahun anggaran 2018 adalah sebesar Rp. 832.444.571.220 dari total APBD sebesar 3.361.286.721.056 atau setara 30,26 % dari total APBD. Sedangkan total dana pendidikan diluar gaji setara 24% dari total APBD. Pemerintah kabupaten Bojonegoro tidak mengalokasikan anggaran APBD untuk bantuan kepada GTT dan PTT, namun siswa SMA/SMK diberikan bantuan. Dari APBD tersebut maka dianggarkan untuk peningkatan kualitas pendidikan SMA/SMK adalah sebesar Rp. 54.249.242.788,00. Dana tersebut diberikan kepada siswa SMA sederajat yang memiliki KTP Bojonegoro baik yang bersekolah di kabupaten Bojonegoro maupun di luar Bojonegoro. Dasar hukum dalam pemberian dana bantuan untuk siswa SMA sederajat melalui Peraturan Bupati no 8 tahun 2016 tentang pedoman pengelolaan dana alokasi khusus bidang pendidikan di Kab Bojonegoro yang kemudian dirubah menjadi Peraturan Bupati No. 20 Tahun 2017 tentang perubahan atas Peraturan Bupati No. 8 tahun 2016 tentang pedoman pengelolaan dana alokasi khusus bidang pendidikan di Kabupaten Bojonegoro.

D.2 Pola Partisipasi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk infrastruktur SMA/SMK

Menurut Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Jawa Timur berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri No. 86 Tahun 2017, Peraturan Menteri dalam Negeri No. 13 Tahun 2006, dan Peraturan Menteri dalam Negeri No. 21 Tahun 2011, pemberian bantuan infrastruktur dari pemerintah kabupaten/kota memiliki prosedur sendiri. Berbeda dengan model pemberian bantuan siswa miskin yang dapat dilakukan langsung dari pemerintah kabupaten kepada masing-masing siswa. Maka pada model pemberian bantuan infrastruktur harus dengan prosedur bantuan keuangan dari pemerintah kabupaten melalui pemerintah provinsi terlebih dahulu yakni berupa proses penyalarsan setelah masing-masing APBD kabupaten/kota dan pemerintah provinsi telah disetujui. Sedangkan untuk bantuan kepada GTT dan PTT bisa melalui mekanisme Bantuan Sosial (Bansos) yang alurnya bisa langsung diberikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Karena prinsip bantuan sosial bisa diberikan kepada siapa saja, namun harus memenuhi prinsip kerentanan sosial.

Sementara itu, menurut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Jawa Timur, pada dasarnya Pemerintah Kabupaten/kota boleh memberikan bantuan

untuk peningkatan kualitas pendidikan jenjang SMA/SMK termasuk memberikan bantuan untuk GTT/PTT. Prinsipnya yang pertama, anggaran itu harus dimasukkan dalam APBD (ada pembicaraan antara eksekutif dan legislatif). Kedua, harus ada payung hukum baik berupa peraturan Daerah (Perda), peraturan Walikota atau Peraturan Bupati. Ketiga, guru tidak tetap dan pegawai tidak tetap yang mendapatkan tunjangan harus mendapatkan Surat Pengangkatan/Penugasan dari Kepala Daerah atau minimal dari Kepala Dinas Pendidikan setempat, tunjangan tersebut harus *by name by adres* sehingga bisa dipertanggung jawabkan, dapat diaudit secara keuangan dan tidak menerima honorarium dobel. Jika GTT/PTT tersebut sudah mendapatkan tunjangan dari provinsi, maka pada saat yang bersamaan tidak boleh mendapat tunjangan dari APBD kabupaten/kota.

E. SARAN

Sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 atas temuan kajian sistemik oleh Ombudsman maka menyampaikan saran sebagai berikut:

1. Menteri dalam Negeri

- a. Membuat payung hukum (peraturan Menteri dalam Negeri) terkait partisipasi APBD pemerintah kabupaten/kota untuk peningkatan

kualitas SMK/SMA yang terkait dengan kesejahteraan GTT/PTT, bantuan siswa, dan bantuan infrastruktur. Regulasi tersebut dibuat dengan mekanisme yang lebih mudah dan sederhana, bukan mekanisme hibah dengan prosedur yang rumit dan berjenjang.

- b. Membuat payung hukum kebijakan afirmasi untuk Kabupaten/Kota dengan APBD yang besar, agar wajib berpartisipasi memberikan bantuan peningkatan kualitas pendidikan di SMA/SMK.

2. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan

- a. Menyederhanakan mekanisme pengurusan NUPTK
- b. Menyediakan standar pelayanan publik untuk pengurusan NUPTK
- c. Menyediakan sistem tracking online untuk pengurusan NUPTK

3. Gubernur

- a. Meningkatkan alokasi anggaran untuk kesejahteraan GTT/PTT SMA/SMK.
- b. Mengalokasikan anggaran untuk kesejahteraan semua GTT/PTT SMA/SMK yang terdaftar dan memenuhi kualifikasi persyaratan.
- c. Memberikan bantuan dana kesejahteraan GTT/PTT SMA/SMK sesuai dengan upah minimum kabupaten/kota.

- d. Dana bantuan kesejahteraan untuk GTT/PTT bukan merupakan subsidi untuk sekolah namun tambahan penghasilan bagi GTT/PTT.
- e. Memperbaiki petunjuk teknis SK kesejahteraan yaitu:
- 1) Menghilangkan persyaratan Nomor Unik Tenaga Pendidik dan Tenaga Kependidikan (NUPTK) karena proses untuk mendapatkan NUPTK tidak mudah.
 - 2) Menghilangkan syarat usia minimal pada GTT dan PTT
 - 3) Menghilangkan syarat minimal bekerja

4. Bupati/Walikota

1. Mengalokasikan anggaran APBD Kabupaten/Kota untuk membantu kesejahteraan GTT/PTT SMA/SMK
2. Mengalokasikan anggaran APBD Kabupaten/Kota untuk membantu siswa yang tidak mampu dan peningkatan SDM untuk siswa SMA/SMK
3. Mengalokasikan anggaran APBD Kabupaten/Kota untuk infrastruktur SMA/SMA



OMBUDSMAN

REPUBLIK INDONESIA



OmbudsmanRI137 0821.3737.3737

pengaduan@ombudsman.go.id

Ombudsman Republik Indonesia
Jl.H.R.Rasuna Said Kav. C-19 Kuningan, Jakarta Selatan 12920
Telp: (021) 5296 0894 / 5296 0895
Fax: (021) 5296 09907 / 5296 0908