

BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Edisi 16, Vol. I. Agustus 2016

Menimang-
nimang
Rencana
Kebijakan
Kenaikan
Cukai Rokok

p. 02

Pengalihan
Kewenangan
Pendidikan
Menengah ke
Pemerintah
Provinsi

p. 06

Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
ISSN 2502-8685



9 772502 868006

DEWAN REDAKSI

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Slamet Widodo, S.E., M.E.

Redaktur

Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.

Dahiri, S.Si., M.Sc

Adhi Prasetyo S. W., S.M.

Dwi Resti Pratiwi, S.T., MPM.

Editor

Marihot Nasution, S.E., M.Si.

Ade Nurul Aida, S.E.

DAFTAR ISI

Update APBN.....	p.01
Menimbang-nimbang Rencana Kebijakan Kenaikan Cukai Rokok.....	p.02
Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah ke Pemerintah Provinsi.....	p.06

Terbitan ini dapat diunduh di halaman website www.puskajianggaran.dpr.go.id

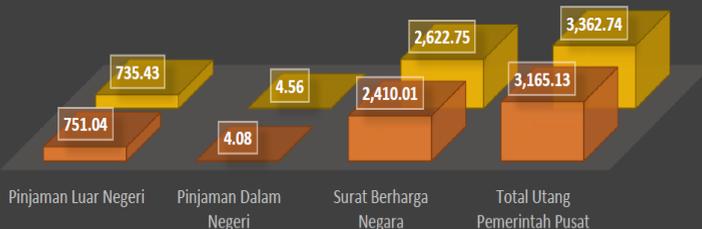
UPDATE APBN

Posisi utang pemerintah pusat per Juni 2016 sebesar Rp3.362,74 triliun atau meningkat sebesar 6,24 persen dari tahun 2015 sebesar Rp3.165,13 triliun. Utang tersebut terdiri atas Pinjaman Luar Negeri sebesar Rp735,43, Pinjaman Dalam Negeri sebesar Rp4,56 triliun dan Surat Berharga Negara (SBN) sebesar Rp2.622,75 (Denominasi Valas** sebesar Rp715,44 triliun dan Denominasi Rupiah sebesar 1.907,31 triliun).

Posisi Utang Pemerintah Pusat

(triliun Rupiah)

■ 2015 ■ Juni 2016*



*Tidak termasuk Accured Interest sebesar Rp48,81 triliun

Sumber: DJPPR, Kemenkeu RI, 2016

Menimang-nimang Rencana Kebijakan Kenaikan Cukai Rokok

Robby Alexander Sirait¹⁾

Dikatakan berhasil dan bermanfaat secara optimal, sebuah kebijakan publik yang ditelurkan oleh pemerintah sangat bergantung pada beberapa faktor. Tercapainya target dan tujuan kebijakan merupakan salah satu faktor yang dapat dijadikan referensi untuk menilai keberhasilan dan kebermanfaatannya suatu kebijakan. Selain itu, dampak yang ditimbulkan sebuah kebijakan serta pemilihan waktu sebuah kebijakan yang hendak diimplementasikan juga faktor yang berpengaruh. Terkait wacana kebijakan menaikkan cukai rokok oleh pemerintah yang sedang bergulir di ruang publik, mempertimbangan faktor-faktor tersebut menjadi sebuah hal krusial yang harus dilakukan oleh pemerintah.

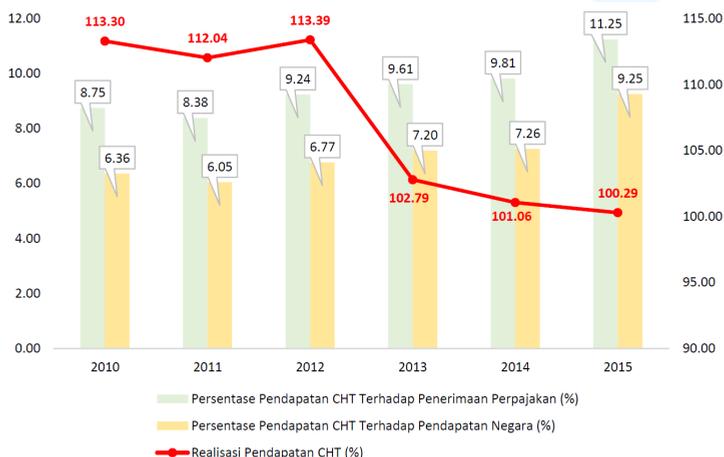
Kontribusi cukai rokok terhadap penerimaan dalam APBN, kondisi penerimaan perpajakan yang sedang mengalami tantangan, pendapatan daerah yang bersumber dari DBH Cukai, pelemahan ekonomi dan pengangguran, kontribusi industri terhadap perekonomian, kesehatan masyarakat serta mempersiapkan generasi muda di masa yang akan datang merupakan beberapa faktor yang harus dipertimbangkan sebelum menerapkan kebijakan tersebut.

Kontribusi Pendapatan Cukai Hasil Tembakau (CHT) Terhadap APBN Cukup Besar dan Signifikan

Pendapatan yang bersumber dari Cukai Hasil Tembakau (CHT) pada periode tahun 2010-2015, memberikan kontribusi yang relatif cukup besar dan signifikan. Hal ini terlihat dari rata-rata kontribusi pendapatan CHT terhadap total pendapatan negara sebesar 7,15 persen dan terhadap total penerimaan perpajakan sebesar 9,51 persen setiap tahunnya. Selain itu, kontribusi yang relatif besar dan signifikan tersebut juga terlihat dari persentase kontribusi pendapatan CHT (baik terhadap total pendapatan negara maupun penerimaan perpajakan) yang terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun sebagaimana tergambar dalam gambar 1.

Dalam periode yang sama, pertumbuhan realisasi pendapatan CHT pada tahun 2015 meningkat cukup tajam menjadi Rp139,52 triliun dari Rp63,30 triliun pada tahun 2010. Pertumbuhannya mencapai 120,42 persen. Dengan membandingkan target di dalam APBN, realisasi pendapatan CHT selalu melampaui target dengan rata-rata realisasi 107,14 persen setiap tahunnya. Pertumbuhan penerimaan dari CHT dan

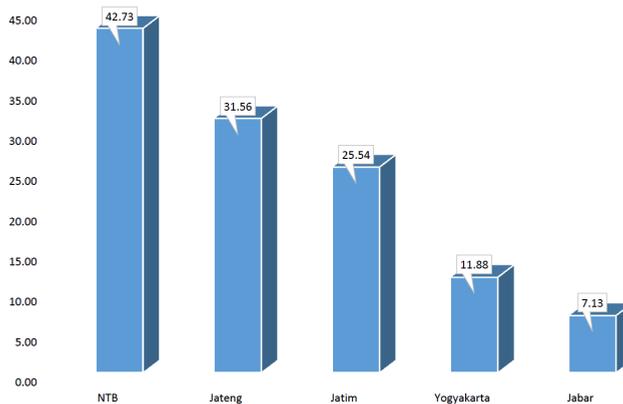
Gambar 1. Realisasi Pendapatan Cukai Hasil Tembakau (CHT) tahun 2010-2015



Sumber: LKPP Berbagai Tahun, diolah

1) Dewan Redaksi Buletin APBN

Gambar 2. Persentase DBH CHT Terhadap Total DBH Yang Diperoleh, Tahun 2015



Sumber: LKPP Tahun 2015, diolah

realisasinya selalu melampaui target tersebut dapat dijadikan sebuah indikasi kuat bahwa pendapatan CHT merupakan salah satu sumber penerimaan yang diandalkan dan memberikan dampak signifikan bagi postur penerimaan negara secara keseluruhan.

Berpotensi Menimbulkan Resistensi dan Dampak Bagi Daerah Penghasil

Secara khusus, penerapan kebijakan ini akan memberikan dampak bagi daerah-daerah penghasil. Kinerja perekonomian daerah yang terganggu serta angka kemiskinan dan pengangguran yang akan berpotensi meningkat cukup tajam merupakan dampak yang akan terjadi. Dampak tersebut akan terjadi sangat bergantung pada elastisitas permintaan rokok.

Selain itu, berkurangnya pendapatan daerah yang bersumber dari Dana Bagi Hasil (DBH) Cukai juga merupakan salah satu dampak yang akan timbul. Untuk tahun 2015, DBH CHT yang diterima seluruh daerah penghasil sebesar Rp2,76 triliun atau 2,1 persen dari total DBH keseluruhan, yang tersebar di 17 (tujuh belas) provinsi. Jawa Timur (Rp1,2 triliun), Jawa Tengah (Rp512,7 miliar), Nusa Tenggara Barat (Rp241,1 miliar), Jawa Barat (Rp148 miliar) dan DI Yogyakarta Rp21,4 miliar merupakan provinsi dengan nominal DBH terbesar. Kelima provinsi tersebut juga merupakan provinsi dengan porsi DBH CHT terhadap total DBH yang diterima tergolong cukup besar (Gambar 2).

Potensi dampak negatif penerapan kebijakan ini, baik dari sisi sosial ekonomi maupun keuangan daerah, sudah pasti akan menjadi salah satu *trigger* yang

dapat menimbulkan penolakan atau resistensi dari daerah-daerah penghasil.

Potensi Dampak Negatif Bagi Sosial Ekonomi

Sebuah kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah, sudah pasti akan memberikan dampak sosial ekonomi, baik positif maupun negatif. Jika kebijakan ini benar-benar diterapkan, maka ada beberapa dampak negatif yang berpotensi akan terjadi. Pertama, berpotensi mengurangi penerimaan negara. Jika permintaan rokok bersifat elastis, maka penerapan kebijakan ini berpotensi menyebabkan penurunan permintaan dan produksi rokok. Penurunan tersebut, pada akhirnya akan berdampak pada penurunan penerimaan negara yang bersumber dari cukai hasil tembakau.

Kedua, potensi peningkatan angka pengangguran dan kemiskinan. Industri pengolahan tembakau merupakan salah satu industri strategis Indonesia yang memiliki *multiplier effect* yang cukup besar terhadap perekonomian nasional, salah satunya terlihat dari daya serap tenaga kerja. Untuk tenaga kerja, Sri Nuharningsih (2016) menyebutkan bahwa industri ini mampu menyerap 6,3 juta orang. Jika permintaan rokok bersifat elastis, maka penerapan kebijakan ini sudah pasti akan berdampak pada penurunan permintaan atas rokok. Penurunan permintaan tersebut pada akhirnya berdampak pada dilakukannya rasionalisasi pegawai oleh berbagai perusahaan yang akan berdampak pada meningkatnya angka pengangguran. *Mazhab* ekonomi mengatakan bahwa naiknya angka pengangguran akan berkorelasi linear dengan meningkatnya angka kemiskinan.

Oleh karena itu, kebijakan kenaikan tarif ini akan berdampak pada bertambahnya angka pengangguran dan kemiskinan. Sebaliknya, jika permintaan rokok bersifat inelastis, maka penerapan kebijakan tersebut tidak begitu berdampak pada kenaikan angka pengangguran dan kemiskinan.

Ketiga, potensi menurunnya tingkat kesejahteraan petani tembakau. Jika permintaan rokok bersifat elastis, maka penerapan kenaikan tarif CHT akan berpotensi menurunkan permintaan tembakau sebagai bahan input produksi industri rokok. Penurunan ini sudah pasti akan berpotensi menurunkan tingkat kesejahteraan petani tembakau.

Keempat, potensi inflasi. Rokok merupakan salah satu jenis sub komoditas yang memberikan andil yang cukup besar terhadap inflasi. Menurut BPS, per Juli 2016, kelompok Makanan Jadi, Minuman, Rokok dan Tembakau memberikan andil inflasi sebesar 0,09 persen dan rokok kretek filter 0,01 persen. Jika kebijakan kenaikan tarif ini diterapkan, maka akan berdampak pada inflasi maupun deflasi. Berdampak terhadap inflasi, jika kenaikan tarif tidak diikuti dengan penurunan permintaan akan rokok. Hal ini bisa saja terjadi, jika para konsumen rokok tidak merubah preferensinya terhadap permintaan atas rokok. Artinya, permintaan rokok bersifat inelastis. Sebaliknya, kebijakan ini akan menyebabkan deflasi, jika permintaan rokok bersifat elastis.

Kelima, potensi meningkatnya peredaran rokok ilegal. Jika kenaikan harga rokok akibat kebijakan kenaikan tarif CHT diiringi oleh masih tingginya preferensi merokok konsumen, maka akan berpotensi menimbulkan peningkatan peredaran rokok ilegal. Peningkatan peredaran rokok ilegal ini akan benar-benar terjadi, jika kebijakan kenaikan tarif CHT tidak diikuti *law enforcement* yang masif dari pemerintah.

Terakhir, melemahnya kinerja perekonomian daerah-daerah penghasil. Kenaikan tarif CHT akan berpotensi pada penurunan permintaan (tergantung pada elastisitas permintaan rokok) dan pada akhirnya akan berpengaruh pada produktifitas industri pengolahan tembakau di daerah-daerah penghasil. Penurunan produktifitas ini, sudah pasti akan mempengaruhi kinerja perekonomian daerah-daerah tersebut.

Selain itu, berkurangnya Dana Bagi Hasil (DBH) CHT yang diperoleh oleh daerah-daerah penghasil juga merupakan salah satu dampak yang kemungkinan terjadi. Penurunan DBH pasti akan mempengaruhi atau mengganggu beberapa program pembangunan di daerah. Terganggunya beberapa program pembangunan tersebut, pada akhirnya akan berdampak pada melemahnya kinerja perekonomian daerah. Agar tidak begitu mengganggu agenda-agenda pembangunan di daerah, pemerintah (pusat dan daerah) harus mampu memitigasi dampak yang mungkin terjadi.

Potensi Dampak Positif Bagi Sosial Ekonomi

Selain dampak negatif, ada beberapa dampak positif yang akan timbul dengan lahirnya kebijakan kenaikan tarif CHT ini. Pertama, tingkat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat lebih baik. Menurut data riset kesehatan dasar 2013 yang dirilis Kementerian Kesehatan, perilaku merokok penduduk 15 tahun keatas mencapai 36,3 persen. Dengan kebijakan ini, turunnya persentase perokok di Indonesia merupakan potensi dampak yang akan terjadi. Penurunan jumlah perokok tersebut akan berdampak pada meningkatnya tingkat kesehatan masyarakat, yang pada akhirnya juga akan mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kedua, mengurangi proporsi anak di bawah umur mengkonsumsi rokok. Menurut data riset kesehatan dasar 2013 yang dirilis Kementerian Kesehatan, ditemukan 1,4 persen perokok berumur 10-14 tahun atau kurang lebih 3 juta anak. Masih terjangkaunya harga rokok merupakan salah satu penyebab tingginya angka perokok umur 10-14 tahun. Melalui kebijakan ini, diharapkan harga rokok tidak lagi begitu terjangkau, sehingga mampu mengurangi jumlah perokok anak di bawah umur.

Ketiga, meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin. Menurut data riset kesehatan dasar 2013 yang dirilis Kementerian Kesehatan, terdapat 43,8 persen perokok berasal dari kelompok dengan pendapatan termiskin. Jika kebijakan ini diberlakukan dan preferensi perokok kelompok pendapatan termiskin tersebut berubah seiring dengan perubahan harga rokok, maka peluang realokasi biaya pembelian rokok ke biaya-biaya yang mampu meningkatkan

kesehatan dan kesejahteraan sangat dimungkinkan terjadi. Realokasi tersebut, pada akhirnya akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan kelompok masyarakat termiskin tersebut.

Keempat, mengurangi beban klaim BPJS. Tritarayati, Staf Ahli Menteri Kesehatan bidang Hukum Kesehatan, menyatakan bahwa beban biaya, khususnya penyakit tidak menular akibat paparan asap rokok (jantung, ginjal, stroke, dan lain sebagainya) sangat besar yakni menyedot lebih dari 70 persen dana yang dikelola BPJS. Jika kebijakan ini diberlakukan dan preferensi perokok berubah, maka kebijakan ini berpotensi memberikan dampak (dalam jangka panjang) pada berkurangnya beban klaim BPJS atas penyakit yang bersumber dari perilaku merokok.

Terakhir, meningkatkan penerimaan negara. Jika kebijakan ini diterapkan dan permintaan rokok bersifat inelastis, maka kebijakan ini akan berpotensi memberikan peningkatan penerimaan negara.

Perlu Kalkulasi Tepat, Sebelum Mengeluarkan Kebijakan

Selain menentukan target sebuah kebijakan, mempertimbangkan dampak (baik positif maupun negatif) yang akan ditimbulkan dari diberlakukannya sebuah kebijakan merupakan langkah awal yang harus dilewati. Jika target dari rencana kebijakan ini adalah untuk mengurangi atau membatasi peredaran rokok dan meningkatkan kesehatan masyarakat, maka kebijakan dapat dirasa tepat. Kebijakan ini tepat, jika permintaan rokok memang bersifat elastis dan kebijakan ini diikuti oleh *law enforcement* yang masif atas peredaran rokok ilegal.

Kebijakan ini juga dapat dipandang tidak tepat, jika nantinya pemberlakuan kebijakan menimbulkan mudarat yang lebih besar dibandingkan manfaatnya. Artinya, manfaat dan mudaratnya tidak bisa dilihat dari aspek kesehatan saja. Pertimbangan manfaat dan mudarat dari berbagai aspek sosial dan ekonomi harus juga diperhatikan oleh pemerintah. Selain itu, aspek pemilihan "*timing*" yang tepat juga faktor yang mempengaruhi berhasil dan tepatnya sebuah kebijakan. Masih lemahnya perekonomian global dan nasional dan dampak pelemahan tersebut terhadap kinerja penerimaan perpajakan harus menjadi pertimbangan pemerintah sebelum benar-benar

memberlakukan kebijakan ini. Agar kebijakan ini tepat dan lebih memberikan manfaat yang lebih besar, kalkulasi yang tepat perlu dilakukan oleh pemerintah sebelum benar-benar mengeluarkan kebijakan ini. Untuk memperkuat kalkulasi tersebut, memastikan apakah permintaan rokok bersifat elastis atau inelastis tidak boleh dilupakan oleh pemerintah. Elastis atau inelastisnya permintaan rokok ini sangat berpengaruh nantinya dalam mengkalkulasi manfaat dan mudarat dari penerapan kebijakan kenaikan tarif CHT ini.

Selain itu, pemerintah juga harus mempersiapkan kebijakan lain yang berfungsi mengurangi atau memitigasi dampak negatif yang akan timbul pada saat kebijakan kenaikan tarif ini benar-benar diberlakukan. Terganggunya kinerja pertumbuhan ekonomi (baik nasional maupun daerah penghasil), meningkatnya angka kemiskinan dan pengangguran serta menurunnya tingkat kesejahteraan petani tembakau merupakan beberapa dampak negatif yang akan timbul.

Daftar Pustaka

- Badan Penelitian Dan Pengembangan Kesehatan Kementerian Kesehatan RI. (2013). *Riset Kesehatan Dasar 2013*. Jakarta: Kementerian Kesehatan RI
- Jati, Gentur Putro. (2016). *cnnindonesia.com*. 12 Agustus 2016. Diakses 15 Agustus 2016, dari <http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20160812160523-92-151020/indef-ingatkan-pemerintah-untuk-hati-hati-naikkan-cukai-rokok/>
- Pindyck, R. dan Rubinfeld, D. 2009. *Microeconomics Seventh Edition*. New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Maharani, Dian. (2016). *kompas.com*. 6 Februari 2015. Diakses 15 Agustus 2016, dari <http://health.kompas.com/read/2016/07/30/080000723/Penyakit.Terkait.Rokok.Paling.Banyak.Sedot.Dana.BPJS>
- Rahmawati, Winda. (2013). *kompas.com*. 27 Februari 2013. Diakses 12 Agustus 2016, dari <http://finansial.bisnis.com/read/20130227/9/138016/cukai-rokok-berpotensi-untungan-negara>
- Simanjuntak, Martha Herlinawati. (2015). *antaranews.com*. 6 Februari 2015. Diakses 12 Agustus 2016, dari <http://www.antaranews.com/berita/478550/51-persen-penduduk-indonesia-perokok-terbesar-di-asia-tenggara>

Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah ke Pemerintah Provinsi

Marihot Nasution¹⁾

Abstrak

Pemindahan kewenangan yang diamanahkan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mewajibkan pemerintah kabupaten/kota menyerahkan wewenang pendidikan menengahnya kepada pemerintah provinsi. Pemindahan wewenang untuk pendidikan menengah² ini menimbulkan beberapa pro dan kontra di masyarakat. Meskipun begitu, kebijakan tersebut belum disertai peraturan yang rinci mengenai pemindahan kewenangan. Minimnya petunjuk pelaksanaan dan teknis ini mengharuskan adanya koordinasi yang kuat antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam mengelola pendidikan kedepannya.

Mulai tahun 2017, administrasi pengelolaan SMA/SMK rencananya akan diambil alih pemerintah provinsi. Pemerintah kabupaten/kota nantinya hanya akan menangani Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP). Sementara SMA dan SMK, kewenangannya akan dialihkan oleh pemerintah provinsi. Pengambil-alihan wewenang ini termasuk penggajian guru, pengangkatan kepala sekolah, sarana prasarana, mutasi guru dan lain-lain. Pemindahan kewenangan itu bertujuan untuk memudahkan pemerintah provinsi menyeragamkan kebijakan pengelolaan sekolah.

Kebijakan tersebut berdasarkan pada Undang-Undang (UU) No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah pengganti UU No. 32/2004, khususnya pada Pasal 9 bahwa urusan pemerintahan terdiri atas 3 urusan, yaitu: absolut, konkuren, dan umum³. Sementara itu, Pasal 11 ayat (1) dijelaskan Pendidikan adalah pelayanan dasar, yang menjadi kewenangan daerah atas urusan pemerintahan wajib yang termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren. Pada Pasal 20 ayat (1) dinyatakan pula bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan

daerah provinsi: diselenggarakan sendiri oleh daerah provinsi, menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan; atau menugasi Desa, ataupun seperti dinyatakan pada Pasal 22 ayat (1) bahwa pada perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan yang hanya diotonomikan kepada daerah provinsi, dapat dibentuk cabang dinas pada kabupaten/kota.

Penarikan kewenangan sebagaimana tersebut di atas berimplikasi luas terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah sebagai berikut; pertama, secara kelembagaan, perubahan struktur organisasi perangkat daerah pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota merupakan hal yang tidak terelakan. Demikian pula halnya dengan Pemerintahan Daerah Provinsi. Meskipun tidak mengubah struktur organisasi perangkat daerah, penambahan kewenangan tersebut berdampak pada perubahan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah dibawahnya. Pergerakan kelembagaan organisasi perangkat daerah tersebut, berdampak pada mobilisasi sumber daya baik manusia, sarana dan prasarana serta pendanaan. Hal ini cukup merepotkan pemerintahan daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan perintah bahwa mobilisasi

1) *Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI. e-mail: marihot.nasution@gmail.com*

2) *Pendidikan menengah merupakan pendidikan lanjutan pendidikan dasar, yang terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu: pertama, pendidikan menengah umum yang diselenggarakan oleh sekolah menengah atas (SMA) (sempat dikenal dengan "sekolah menengah umum" atau SMU) atau madrasah aliyah (MA). Kedua, pendidikan menengah kejuruan diselenggarakan oleh sekolah menengah kejuruan (SMK) atau madrasah aliyah kejuruan (MAK). Pendidikan menengah kejuruan dikelompokkan dalam bidang kejuruan didasarkan pada perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan/atau seni, dunia industri/dunia usaha, ketenagakerjaan baik secara nasional, regional maupun global, kecuali untuk program kejuruan yang terkait dengan upaya-upaya pelestarian warisan budaya.* 3) *Urusan Pemerintahan (1) absolut, Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, (2) konkuren, Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, ;Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah dan (3) umum, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.*

Tabel 1. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten/Kota
1	Manajemen Pendidikan	Penetapan standar nasional pendidikan. Pengelolaan Pendidikan Tinggi.	Pengelolaan pendidikan menengah. Pengelolaan pendidikan khusus.	Pengelolaan pendidikan dasar. Pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan non formal.
2	Kurikulum	Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.
3	Akreditasi	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	-	-
4	Pendidik dan Tenaga Kependidikan	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/ kota
5	Perizinan Pendidikan	Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing.	Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal yang diselenggarakan oleh masyarakat.
6	Bahasa dan Sastra	Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/ kota.

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

sumber daya tersebut harus sudah selesai dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak diundangkan.

Kedua, perihal peraturan perundang-undangan, perubahan ini berdampak pada peraturan perundang-undangan di daerah. Peraturan daerah kabupaten/kota yang memuat kewenangan lama harus segera dicabut. Peraturan daerah provinsi yang belum mengakomodir kewenangan baru harus direvisi.

Ketiga, perihal rencana pembangunan, perubahan ini juga berdampak terhadap rencana pembangunan yang telah ditetapkan sebelum Undang-Undang 23 tahun 2014 berlaku, khususnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) maupun Rencana Strategis (Renstra) Organisasi Perangkat Daerah. Diperlukan beberapa penyesuaian baik Tujuan, Sasaran, Strategi, Arah Kebijakan, Program, maupun Indikator Kinerja. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi Kementerian PPN/Bappenas dalam melaksanakan penyalangan RPJMN dengan RPJMD.

Proses pengalihan ini telah dimulai sejak Mei 2015 lalu dan diharapkan akan berjalan sesuai amanah undang-undang nanti pada tahun 2017. Selama proses pengalihan berlangsung, banyak sekali

keluhan yang muncul terkait pemindahan kewenangan ini. Keluhan tersebut kebanyakan muncul dari kabupaten/kota yang nantinya ditinggalkan SMA/SMK. Namun tidak sedikit pula pemerintah provinsi yang mengkhawatirkan pengalihan ini terkait pemindahan asset dan pegawai. Tidak hanya itu, guru selaku pelaku proses pendidikan juga memiliki kekhawatiran bahkan masyarakat juga merasa kebijakan tersebut nantinya akan merugikan.

Pro dan Kontra Pemindahan Wewenang

Kebijakan alih pengelolaan sekolah menengah kepada pemerintah provinsi tentunya membawa perubahan dalam pengelolaan pendidikan di Indonesia. Perubahan tersebut antara lain: 1) terjadinya proses pelimpahan wewenang bidang pendidikan menengah yang dilaksanakan pada bulan Maret s.d. Oktober 2016, pelimpahan ini menyangkut masalah personel, sarana dan prasarana, serta dokumen, kemudian diharapkan bulan Desember 2016 nanti serah terima pendanaan dari pemerintah kab/kota ke provinsi dapat terlaksana; 2) pelaksanaan dan pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus nantinya juga dialihkan seperti usulan kenaikan pangkat dan peningkatan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan dan

pendataan sarana prasarana, personel, dan kesiswaan akan dipegang oleh pemerintah provinsi; 3) terdapat koordinasi antar pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), pendidikan masyarakat (dikmas) dan pendidikan dasar seperti penyelenggaraan ujian nasional, penyetaraan paket C, pengukuran IKU dan IKK di semua jenjang pendidikan; 4) pelaksanaan lomba-lomba dan fasilitasi pelaksanaan kesiswaan tingkat provinsi, nasional, internasional juga memerlukan koordinasi yang baik di pemerintah provinsi.

Jika dilihat lebih dalam terdapat beberapa dampak positif dari perubahan regulasi ini diantaranya; pertama pengelolaan pendidikan lebih fokus dan efisien. Karena adanya pembagian pengelolaan pendidikan, yaitu pemerintah pusat mengelola pendidikan tinggi (Dikti), pemerintah provinsi mengelola pendidikan menengah (Dikmen) dan pemerintah kota/kabupaten mengelola pendidikan dasar (Dikdas). Pengelolaan ini selain lebih fokus juga akan lebih efisien dan jika terjadi keberhasilan serta kegagalan pada dunia pendidikan pada tiap jenjangnya akan mudah dideteksi dan mudah diambil solusinya. Setelah adanya otonomi daerah memang sebagian besar urusan pendidikan lebih banyak dikelola oleh kota/kabupaten, sementara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi hanya sedikit mengelola pendidikan. Dengan perubahan pembagian pengelolaan ini diharapkan pengelolaan pendidikan di Indonesia akan lebih adil dan proporsional.

Kedua, praktik KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) di dunia pendidikan semakin berkurang. Praktik KKN pendidikan di Indonesia sangat banyak, yaitu di antaranya PPDB (Pendaftaran Peserta Didik Baru). Setiap ada PPDB praktik nepotisme sangat sering terjadi. Untuk mengurangi kecurangan pada PPDB ini bisa ditempuh dengan PPDB *On-Line* tingkat provinsi. Praktik KKN selanjutnya adalah pada pengangkatan kepala sekolah, khususnya di sekolah negeri sangat rawan kolusi. Banyak kepala sekolah yang tidak kompeten, bisa jadi kepala sekolah lantaran kepala sekolah ini dekat dengan kepala daerah atau kepala sekolah ini menjadi tim sukses kepala daerah tersebut. Atau tidak terbukanya rotasi antar kepala sekolah di kota atau kabupaten. Politisasi guru seperti ini bisa

dihapus dengan cara guru di Indonesia harus ikut organisasi profesi seperti PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia).

Ketiga, terjadinya pemerataan mutu pendidikan. Selama ini hanya beberapa kota dan kabupaten yang bermutu dan berprestasi pendidikannya, diharapkan dengan pengelolaan SMA/SMK berpindah ke pemerintah provinsi, maka pemerintah provinsi berhak untuk merotasi dan memutasi guru dan kepala sekolah yang berprestasi di wilayah kota dan kabupaten/kotanya. Dengan regulasi rotasi dan mutasi oleh pemerintah provinsi, kecil kemungkinan terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme, dibandingkan jika regulasi ini dikelola oleh kota atau kabupaten. Regulasi rotasi dan mutasi juga bisa berlaku pada semua guru dan kepala sekolah untuk memenuhi kekurangan atau kelebihan guru dan kepala sekolah di daerah tertentu dalam wilayah satu provinsi.

Keempat, lebih fokusnya pengelolaan anggaran di kota dan kabupaten. Dengan regulasi baru, maka pemerintah kota dan kabupaten sangat diuntungkan, karena urusan yang menjadi wewenangnya berkurang maka pengelolaan anggaran pendidikan dasar akan lebih optimal. Dana transfer ke daerah yang dialokasikan kepada pemerintah daerah dimungkinkan dapat lebih terarah dan pemerintah kabupaten/kota tidak lagi dipusingkan dengan dana untuk pendidikan.

Dampak negatif dari regulasi baru ini adalah: pertama, sulitnya mengadakan koordinasi. Koordinasi untuk setingkat kota dan kabupaten saja sulit apalagi untuk tingkat provinsi. Hal ini wajar, karena wilayah pemerintahan provinsi lebih luas daripada wilayah kota dan kabupaten. Namun hal tersebut tidak boleh dijadikan alasan birokrasi untuk tidak bekerja maksimal, justru pemerintah provinsi dituntut untuk bekerja lebih baik melayani dengan pelayanan prima pada SMA/SMK di seluruh kota dan kabupaten yang ada di wilayah provinsi. Koordinasi bisa tetap dilakukan dengan beberapa alternatif seperti memberikan tugas pembantuan bagi pemerintah kabupaten/kota, atau bisa juga dibentuk cabang/dinas di kabupaten/kota.

Selain dampak di atas, muncul banyak kekhawatiran masyarakat terkait pemindahan kewenangan sekolah menengah kepada pemerintah provinsi, diantaranya hilangnya kebijakan pendidikan gratis, hilangnya tunjangan

Gambar 1. Contoh Permasalahan Dana Transfer Daerah untuk Pendidikan

BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS)	BANTUAN SISWA MISKIN (BSM) / KARTU INDONESIA PINTAR (KIP)	TUNJANGAN PROFESI GURU	DANA ALOKASI KHUSUS (DAK) PENDIDIKAN	BANTUAN SOSIAL (BANSOS)
<ul style="list-style-type: none"> Data siswa tidak akurat Keterlambatan update data siswa di Dapodik Penggunaan BOS tidak sesuai dengan petunjuk teknis Pengelolaan dana BOS kurang transparan Alokasi dana BOS belum mempertimbangkan indeks kemahalan 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak adanya informasi secara <i>real time</i> apakah dana BSM telah diterima oleh siswa miskin Sekolah penerima bansos sarana prasarana belum menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana Direktorat hanya mengandalkan data laporan dari Bank penyalur Sekolah tidak memperoleh informasi yang valid tentang jumlah siswa penerima BSM Dana BSM masih tersimpan di Bank Penyalur cq Rekening Virtual 	<ul style="list-style-type: none"> Keterlambatan pembayaran TPG Indikasi pemotongan TPG Pembayaran TPG tidak memenuhi persyaratan 	<ul style="list-style-type: none"> Pelaksanaan keg sarana (metode tender) lebih lambat dibandingkan kegiatan prasarana (metode swakelola); HPS (Rujukan dari Kementerian PU) sulit dipenuhi khususnya daerah/kecamatan terpencil; Pemilihan/penetapan menu kegiatan sarana pendidikan (alat, media, dan buku) masih bersifat subyektif, belum didasarkan atas kebutuhan atas kebutuhan sekolah; Beberapa kab/kota mengalami kesulitan menentukan HPS Sarana Pendidikan; Tidak semua kab/kota melaporkan pelaksanaan DAK Alokasi DAK 2010 s/d 2013 yang belum terserap yaitu sekitar Rp. 10 triliun 	<ul style="list-style-type: none"> Bansos belum dipertanggungjawabkan Pada akhir tahun masih terdapat saldo Bansos yang masih belum disalurkan oleh Bank penyalur Lembaga Penerima Bansos menerima lebih dari satu jenis bansos Penerima bansos belum sesuai SK, data identitas penerima belum akurat, dan belum sesuai ketentuan Proses penyelesaian retur belum optimal Belum melaksanakan penatausahaan aset tetap secara tertib (aset belum diserahkan ke Pemda) Terdapat kelebihan penyaluran Bansos Juknis RKB belum tegas menetapkan sanksi yang terkait bagi sekolah yang melakukan penyimpangan

Sumber: Efektivitas Birokrasi, Pelibatan Publik, dan Hubungan Pusat dan Daerah. Disampaikan pada Rembuk Nasional Pendidikan dan Kebudayaan, Sawangan-Depok, 21 s.d. 23 Februari 2016

guru, serta diberhentikannya beberapa tenaga honorer di daerah. Namun jika dicermati, beberapa hal tersebut masih berupa kekhawatiran.

Pendidikan Indonesia dan Pemindahan Kewenangan

Dalam APBN telah dialokasikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari total belanja dalam APBN. Anggaran tersebut dialokasikan sebagai anggaran pemerintah pusat dan anggaran transfer ke daerah. Anggaran pendidikan dalam transfer ke daerah ini jika kewenangan SMA/SMK dialihkan ke provinsi maka dana tersebut pengelolaan anggarannya juga akan dibagi sesuai kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah. (Jika kewenangan SMA/SMK dialihkan ke provinsi, maka pengelolaan anggaran pendidikan dalam transfer daerah tersebut juga akan dibagi sesuai kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah.)

Saat ini terdapat beberapa hal yang

telah menjadi isu dalam pengelolaan pendidikan di Indonesia diantaranya: pengawasan pendidikan dan kebudayaan pusat dan daerah belum efektif, pelaporan implementasi dana transfer daerah belum dilakukan secara berkala, dan pengawasan anggaran fungsi pendidikan dana transfer daerah (DAU, DAK, bagi hasil, dan otonomi Khusus) belum terintegrasi. Masalah dominan yang dihadapi antar pusat dan daerah dalam pengelolaan pendidikan yaitu masalah pengelolaan anggaran pendidikan tersebut. Hal ini perlu menjadi perhatian khusus, mengingat hal-hal tersebut dapat berakibat pada pengelolaan keuangan yang lemah yang nantinya dapat tercermin dalam opini atas laporan keuangan pemerintah daerah.

Pasal 410 Undang-Undang 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan (30

Gambar 2. Roadmap Kegiatan Pengalihan Pengelolaan Pendidikan Menengah



Sumber: Efektivitas Birokrasi, Pelibatan Publik, dan Hubungan Pusat dan Daerah. Disampaikan pada Rembuk Nasional Pendidikan dan Kebudayaan, Sawangan-Depok, 21 s.d. 23 Februari 2016

September 2014), artinya paling lambat pada tanggal 30 September 2016 segala aturan pelaksanaan, termasuk Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut pembagian urusan pemerintahan harus ditetapkan. Namun demikian sampai saat ini Peraturan Pemerintah tersebut belum diterbitkan. Saat ini untuk bidang pendidikan, pemindahan kewenangan ini berpedoman pada surat edaran dari Kementerian Dalam Negeri yaitu SE Mendagri No. 120/5935/Sj yang menyatakan bahwa periode Maret hingga Oktober adalah batas waktu untuk pelaksanaan serah terima personil, sarana dan prasarana serta dokumen (P3D) dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Kementerian pendidikan dan kebudayaan sendiri juga menyiapkan sistem informasi untuk mendata seluruh sekolah dan perangkatnya di Indonesia agar pemindahan tersebut memiliki data yang *valid* dan *reliable*. Dengan kondisi tersebut, banyak pemerintah daerah yang belum melaksanakan serah terima, karena masih dalam proses pendataan inventaris P3D.

Kedepannya, jika kewenangan ini telah berpindah maka ada beberapa alternatif pelaksanaan urusan pemerintahan yang diotonomikan pada daerah provinsi ini. Seperti disampaikan sebelumnya, alternatif tersebut antara lain memberikan tugas pembantuan bagi pemerintah kabupaten/kota atau dapat juga mendirikan cabang dinas provinsi di kabupaten/kota untuk mudah dijangkau masyarakat, terutama yang memiliki kesulitan mengakses pelayanan dari provinsi akibat lemahnya kondisi infrastruktur. Tentunya masing-masing alternatif memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing yang perlu menjadi bahan pertimbangan.

Rekomendasi

Dalam pemindahan kewenangan akibat peralihan urusan pemerintah berdasarkan UU No. 23 tahun 2014, diperlukan koordinasi yang kuat antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota agar proses pemberian pelayanan dasar bagi masyarakat dapat berjalan lancar tanpa kendala. Koordinasi tersebut dapat dipermudah jika terdapat sistem informasi pendukung berjalannya sistem pendidikan yang optimal. Saat ini sistem informasi disiapkan oleh pemerintah pusat melalui Kemendikbud untuk memudahkan pemindahan P3D, sistem

Gambar 2. Alternatif Pelaksanaan Urusan Pemerintahan ke Depan

Tugas Pembantuan	Cabang Dinas
<p>Kelebihan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidak Menambah Struktur • Efisiensi Anggaran • SDM yang akan menangani sudah tersedia di Kab/Kota <p>Kekurangan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penyelenggaraan urusan berpotensi kurang maksimal 	<p>Kelebihan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pengendalian dan Pengawasan Penyelenggaraan Urusan Lebih Terkontrol <p>Kekurangan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menambah Beban Anggaran Keuangan Daerah dan Negara/Tidak Efisien • Menambah Jumlah Instansi Penyelenggara Urusan

Sumber: Efektivitas Birokrasi, Pelibatan Publik, dan Hubungan Pusat dan Daerah. Disampaikan pada Rembuk Nasional Pendidikan dan Kebudayaan, Sawangan-Depok, 21 s.d. 23 Februari 2016

tersebut sebaiknya dikembangkan agar nantinya dapat mendukung semua proses yang diperlukan dalam bidang pendidikan. Selain itu, diperlukan pula peraturan dari pemerintah pusat yang mengakomodir pengalihan kewenangan ini agar dapat menjadi pedoman dan aturan main dalam implementasi amanah undang-undang. Mengingat waktu yang sempit untuk implementasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tersebut, maka peraturan pemerintah tersebut harus disegerakan.

Daftar Pustaka

- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- SE Mendagri No. 120/5935/Sj tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah Ditetapkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- Setyawan, Heru Budi. 2015. *Sisi Positif-Negatif SMA/ SMK Dikelola Provinsi*. Diakses dari <http://www.bogor-today.com/sisi-positif-negatif-sma-smk-dikelola-provinsi/>
- Perdana, Reghi. 2016. *Implikasi Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, Februari 2016
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2016. *Efektivitas Birokrasi, Pelibatan Publik, dan Hubungan Pusat dan Daerah*. Disampaikan dalam Rembuk Nasional Pendidikan dan Kebudayaan, Sawangan-Depok, 21 s.d. 23 Februari 2016



Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635/5715528, Fax. 021-5715528
e-mail puskaji.anggaran@dpr.go.id



9 772502 868006