

**DAMPAK KEBIJAKAN PENGALIHAN URUSAN PEMERINTAHAN KONKUREN
BIDANG PENDIDIKAN MENENGAH ATAS
DI PROVINSI RIAU TAHUN 2017**

Oleh : Galur Setiya Nugroho

galursetiyanugroho0342@gmail.com

Pembimbing : Drs. H. Isril, MH

Jurusan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru, Pekanbaru 28293

Telp/Fax. 0761-63277

Abstract

The transfer of concurrent government affairs in the management of secondary education certainly has an impact on the organizational structure of the provincial and district / city education offices, education budgeting, coordination and transfer of assets from the district / city government to the provincial government. Some districts / cities feel they are not willing to give up their assets because they have been built through district / city APBD funds. The transfer of concurrent government affairs in the education sector certainly has an impact in the preparation of development programs at the provincial and district / city levels. The transition period of transfer of authority from the district / city government to the province needs special attention by various parties concerned so that the transfer does not harm services to the community. This study saw that the process of transferring authority in secondary education in Riau Province was based on an analysis of the theoretical framework of the impact of policy related to the transfer of concurrent government affairs. This research was conducted with a qualitative approach and was carried out in Riau Province. As the main locus of this research is the Riau Provincial Education Office, the data in this study were collected through interviews, observation and review of documentary data. The study found that the effect of the transition of concurrent governmental affairs in the field of senior secondary education to the Riau Provincial Government was quite extensive, namely the impact on budget allocation (regional finance), the impact on the transition of employee status and its consequences for indirect expenditure, the impact of asset transition, the impact on education and education services and the impact on the concurrent government affairs of the wider region. The emergence of these impacts correlates with changes in the regional institutional framework which deals with the education sector (Riau Provincial Education Office). The transfer of concurrent governmental affairs in the field of senior secondary education in Riau Province in fact did not run smoothly, it could be seen from various obstacles in the process of transitioning concurrent government affairs. The factors in question are the area-wide factors that affect organizational performance, regulatory factors due to the lack of ready regional policy frameworks and regional organizational structure factors (Riau Provincial Education Agency). As a result, the data verification and validation process is slow and the mechanism for transferring status to financing, employees and assets is also hampered.

Keywords: Authority, Education, Local Government, Decentralization

PENDAHULUAN

Persoalan bidang pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah khususnya dalam manajemen pendidikan. Pemerintah pusat bertanggung jawab dalam penetapan standar nasional pendidikan dan pengelolaan pendidikan tinggi. Pemerintah Provinsi bertanggung jawab dalam pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus sedangkan pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab dalam pengelolaan pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan non formal. Pengalihan urusan pemerintahan konkuren dalam pengelolaan pendidikan menengah tentu memberikan dampak dalam struktur organisasi dinas pendidikan provinsi dan kabupaten/kota, penganggaran pendidikan, koordinasi dan peralihan aset dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi.

Sebagian kabupaten/kota merasa tidak rela melepaskan aset yang dimilikinya sebab selama ini telah dibangun melalui dana APBD kabupaten/kota. Pengalihan urusan

pemerintahan konkuren dalam bidang pendidikan tentu memberikan dampak dalam penyusunan program pembangunan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Masa transisi pengalihan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota ke provinsi perlu mendapat perhatian khusus oleh berbagai pihak terkait agar pengalihan tidak merugikan layanan kepada masyarakat. Proses pengalihan harus dilakukan secara cermat, akurat, terencana, dan terkoordinasi dengan baik.

Pengalihan urusan pemerintahan konkuren bidang pendidikan menengah dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Provinsi menimbulkan gejala terkait dengan banyak aspek seperti anggaran (gaji/honor dan tunjangan), status tenaga pendidik (10472 orang guru SMA dan 7019 orang guru SMK) dan pegawai tenaga kependidikan (17.201 orang) serta 729 sekolah dan ditambah dengan guru Madrasah Aliyah (MA) yang berasal dari Kemenag (Kementerian Agama/Guru MAN)

Tabel 1
Jumlah Sekolah, Ruang Kelas, Siswa dan Guru Berdasarkan Dapodik Riau Tahun Ajaran 2017/2018

No	Status Sekolah	Jumlah	Ruang Kelas	Siswa Baru	Siswa	Guru
Sekolah Menengah Atas (SMA)						
1	Negeri	295	4209	44880	128330	8616
2	Swasta	145	951	7696	23023	1816
		440	5160	52576	151353	10432
Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)						
1	Negeri	118	1937	20238	55032	4307
2	Swasta	171	1595	13228	37737	2712
		289	3532	33466	92769	7019

Sumber: Dinas Pendidikan Riau 2017.

Data statistik tersebut belum termasuk data sebaran guru yang ada di Kabupaten/Kota. Salah satu permasalahan yang dihadapi Pemerintah

Provinsi Riau dalam manajemen pendidikan menengah atas ialah sebaran guru yang tidak merata, hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2
Jumlah Sekolah, Siswa dan Guru Berdasarkan Dapodik Riau
Tahun Ajaran 2017/2018

No	Kabupaten/Kota	Sekolah	Siswa	Guru
1	Bengkalis	45	19.256	1.217
2	Indragiri Hilir	43	12.689	747
3	Indragiri Hulu	27	7.760	576
4	Kampar	50	19.589	1.411
5	Meranti	23	5.137	424
6	Kuantan Singingi	21	7.613	670
7	Pelalawan	23	8.293	551
8	Rokan Hilir	64	19.321	1.190
9	Rokan Hulu	34	10.087	714
10	Siak	35	12.484	809
11	Dumai	14	5.826	382
12	Pekanbaru	61	23.302	1.741
		440	15.1353	10.432

Sumber: Dinas Pendidikan Riau 2017

Selain itu, pengalihan urusan pemerintahan konkuren bidang pendidikan belum disertai dengan kesiapan Pemerintah Provinsi Riau khususnya dalam alokasi anggaran bidang pendidikan yang dituangkan dalam nota Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Riau tahun 2017. Menurut data DPRD Riau, besaran APBD Riau Tahun 2017 adalah sebesar 10,4 Trilyun Rupiah dan alokasi anggaran bidang pendidikan mestinya sebesar 20% yaitu sebesar 2,08 Trilyun Rupiah, besaran itu nyatanya belum terinci secara signifikan dalam nota APBD Riau 2017.

Pengalihan urusan pemerintahan konkuren bidang pendidikan menengah atas belum disertai lahirnya Peraturan Gubernur Riau yang mengatur tentang pengelolaan bidang pendidikan menengah atas. Sampai saat ini, payung hukum yang digunakan oleh Dinas Pendidikan selaku *leading sector* dalam pengelolaan urusan bidang pendidikan masih mengacu pada kerangka UU Pemerintah Daerah.

Pengaturan tentang pengelolaan urusan pemerintahan konkuren memang

menjadi tanggungjawab pemerintah untuk kemudian dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Daerah secara teknis merumuskan kebijakan pada tataran daerah, dalam kaitan dengan pengalihan urusan bidang pendidikan menengah atas tersebut kajian ini dilakukan sebagai upaya menjabarkan proses pengalihan wewenang tersebut dalam tajuk penelitian yang berjudul “Dampak Kebijakan Pengalihan Urusan pemerintahan konkuren Bidang Pendidikan Menengah Atas di Provinsi Riau Tahun 2017”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan dari pemaparan latar belakang diatas, rumusan masalah yang akan diteliti dan dibahas dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimanakah dampak pengalihan urusan pemerintahan konkuren bidang pendidikan menengah atas di Provinsi Riau tahun 2017 ?
2. Apa saja faktor-faktor yang menghambat pengalihan urusan pemerintahan konkuren bidang

pendidikan menengah atas di Provinsi Riau tahun 2017?

Tinjauan Pustaka

1. Studi Terdahulu

Penelitian oleh Sella Nova Damayanti (2017) dengan judul “Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Urusan pemerintahan konkuren Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. Hasil penelitian menggambarkan bahwa pengelolaan pendidikan menengah berdasarkan sebagian *stakeholder* yang terlibat bahwa kurang prospek penerapan kebijakan pasca pengalihan urusan pemerintahan konkuren di Kota Surabaya. Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur adalah dalam pengalokasian anggaran Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) di masing-masing daerah Kabupaten/Kota Jawa Timur yang masih dalam tahapan agenda publik. Mengingat pembiayaan merupakan kepentingan yang bersifat urgensi bagi pelaksanaan pengelolaan pendidikan menengah yang efektif. Alokasi pembiayaan sekolah menengah bagi masing-masing daerah kabupaten/kota harus segera direalisasikan.

Penelitian oleh Marihot Nasution (2016) dengan judul “Pengalihan Urusan pemerintahan konkuren Pendidikan Menengah ke Pemerintah Provinsi. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pemindahan urusan pemerintahan konkuren yang diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, mewajibkan pemerintah kabupaten/kota menyerahkan wewenang pendidikan menengahnya kepada pemerintah provinsi. Pemindahan wewenang untuk

pendidikan menengah ini menimbulkan beberapa pro dan kontra di masyarakat. Meskipun begitu, kebijakan tersebut belum disertai peraturan yang rinci mengenai pemindahan urusan pemerintahan konkuren. Minimnya petunjuk pelaksanaan dan teknis ini mengharuskan adanya koordinasi yang kuat antara pemerintah provinsi dan kabupaten/ kota dalam mengelola pendidikan kedepannya.

2. Kerangka Teori

Secara konseptual, istilah wewenang atau urusan pemerintahan konkuren sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal urusan pemerintahan konkuren dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya.

Prajudi Atmosudirdjo (2001: 29) berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan urusan pemerintahan konkuren sebagai berikut : “Urusan pemerintahan konkuren adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Urusan pemerintahan konkuren adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam

urusan pemerintahan konkuren terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.

Menurut Thomas R dye Terdapat sejumlah dampak kebijakan yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan, yakni :

- 1) Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target. Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas, yaitu dampak kebijakan tera/tera ulang itu sendiri.
- 2) Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target. Yaitu dampak kebijakan tera/tera ulang yang bertujuan untuk melindungi masyarakat namun tujuan ini bisa jadi bertolak belakang dengan keadaan diluar dugaan bahwa masyarakat tidak terlindungi dengan kebijakan ini.
- 3) Dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa yang akan datang. Yaitu kondisi birokrasi kebijakan tera/tera ulang bertujuan untuk melindungi masyarakat dalam kebenaran ukuran, takaran, dan timbangan apakah program ini bertujuan jangka pendek atau jangka panjang.
- 4) Biaya langsung kebijakan, dalam bentuk sumber dana dan dana yang digunakan dalam program-program kebijakan publik. Biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan tera/tera ulang itu sendiri.
- 5) Biaya tidak langsung kebijakan, yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan-kegiatan lainnya. Yaitu biaya diluar dugaan untuk membiayai

pelaksanakan kebijakan tera/tera ulang di provinsi riau.

Secara teoritis, dampak kebijakan tidak sama dengan output kebijakan. Karena itu menurut Thomas R. Dye, penting untuk tidak mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintah semata. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali terlihat adalah pengukuran aktivitas pemerintah semata-mengukur output kebijakan. Dalam menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran output kebijakan publik sangat penting untuk diperhatikan. Namun, dalam menilai dampak kebijakan publik, perlu ditemukan identitas perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah (Winarno, 2002:174).

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif (*descriptive research*). Menurut Maleong (2005) penelitian deskriptif yaitu untuk menggambarkan atau memecahkan masalah secara sistematis, faktual, dan akurat secara lengkap tentang aspek yang diteliti di dalam penelitian ini.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, yaitu cara pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab langsung dengan para informan/responden untuk memperoleh data secara langsung. Observasi, yaitu pelaksanaan penelitian dengan melakukan pengamatan terhadap objek penelitian, dengan maksud memperoleh gambaran empirik pada hasil temuan. Hasil dari observasi ini dapat mempermudah dalam menjelaskan keterkaitan dari fenomena-fenomena yang ada. Selain itu, juga digunakan teknik pengumpulan data melalui studi dokumentasi, yaitu salah satu metode pengumpulan data dengan

melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek.

HASIL PENELITIAN

A. Dampak Pengalihan Urusan pemerintahan konkuren Bidang Pendidikan Menengah di Provinsi Riau Tahun 2017

Kebijakan peralihan urusan pemerintahan konkuren SMA/SMK ke provinsi sudah berlaku dan sudah harus dijalankan secara tetap pada Januari 2017. Peralihan urusan pemerintahan konkuren bidang SMA/SMK tersebut tentu menuai pro dan kontra seperti halnya dijelaskan dalam latar belakang masalah penelitian ini. Pro dan kontra dimaksud misalnya terkait dengan aspek pembiayaan, pengalihan status kepegawaian dan juga aset yang selama ini dibangun melalui APBD Kabupaten/Kota. Selain itu, bagi daerah-daerah yang sudah berinovasi dalam peningkatan mutu pendidikan juga merasa terganggu dengan adanya peralihan wewenang ini.

1. Aspek Keuangan Pemerintah Provinsi Riau

Pengalihan urusan pemerintahan konkuren bidang pendidikan menengah atas dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Provinsi Riau memiliki konsekuensi pada aspek pembiayaan/keuangan daerah, pengalihan wewenang itu menuntut pembiayaan yang lebih besar dari Pemerintah Provinsi Riau. Alokasi anggaran bidang pendidikan dalam APBD yang memuat 20% alokasi dari keseluruhan APBD Provinsi Riau dianggap mampu untuk membiayai urusan pendidikan bidang menengah atas tersebut.

Pembiayaan yang akan ditanggung oleh Pemerintah Provinsi Riau dengan bergesernya urusan pemerintahan konkuren ini harus

menyiapkan kerangka regulasi daerah sampai pada kesiapan anggaran daerah baik untuk teknis maupun non teknis. Menurut catatan Komisi E DPRD Riau, sampai akhir tahun 2017 masih terdapat kendala akurasi data terkait jumlah data pendidik, tenaga non pendidik, jumlah siswa dan jumlah aset.

Persoalan pokok yang dihadapi oleh daerah (Provinsi) dalam proses peralihan wewenang bidang pendidikan menengah atas itu lebih pada kesiapan daerah yang harus berburu dengan pendeknya waktu untuk transisi status urusan pemerintahan konkuren. Sementara itu, regulasi sudah memerintahkan bahwa proses peralihan wewenang efektif berlaku sejak Januari 2017.

Dampak keuangan akibat dari peralihan urusan pemerintahan konkuren itu, dengan beralihnya urusan pemerintahan konkuren urusan pendidikan bidang menengah atas tidak terlalu berpengaruh terhadap kerangka anggaran yang ada di Dinas Pendidikan. Namun, untuk kesiapan Dinas Pendidikan mengalokasikan anggaran secara spesifik yang masih menjadi masalah sebab proses peralihan urusan pemerintahan konkuren ini instruksinya baru diterima Dinas Pendidikan Provinsi Riau pada bulan September 2016.

Belum adanya struktur organisasi (bidang pendidikan menengah atas) berdampak pada sulitnya meletakkan mata anggaran kegiatan untuk bidang pendidikan menengah itu. Sementara sampai tahun 2017 bidang pendidikan masih mencantol pada bidang lainnya, artinya bahwa pelaksanaan kegiatan juga tidak leluasa dan penganggaran juga tidak dapat leluasa.

Pembiayaan urusan pemerintahan konkuren bidang menengah atas oleh Pemerintah Provinsi Riau diakui tidak menghadapi kendala sebab alokasi

anggaran pendidikan 20% dari APBD mampu untuk membiayai urusan tersebut. Persoalan waktu yang singkat dan belum siapnya aspek kelembagaan saja yang menjadi kendala utama sehingga berdampak pada lambatnya proses peralihan wewenang itu.

Kesiapan anggaran Pemprov Riau pada APBD 2017 dialokasikan sebesar 438 M atau 12% dari APBD. Persentasi tersebut dianggap masih kecil, namun dapat ditingkatkan pada setiap tahun anggarannya. Belum lagi ada tambahan bantuan keuangan dari pemerintah Pusat melalui BOS yang dapat membantu peningkatan dan pemerataan kualitas pendidikan.

Anggaran urusan pendidikan dalam APBD Riau tahun 2017 termasuk belanja hibah (hibah BOS, Institusi Pendidikan), belanja bagi hasil Kabupaten/Kota, belanja bantuan keuangan, dan belanja langsung fungsi pendidikan mencapai 3.19 T atau 30.13%. Angka tersebut sudah cukup besar dan mampu menghadapi konsekuensi peralihan urusan pemerintahan konkuren SMA/SMK dari sisi anggaran. Belanja hibah yang dahulu ditransfer ke kabupaten/kota untuk pendidikan (SMA/SMK), tinggal dialihkan saja menjadi belanja modal misalnya. Dukungan pada program pendidikan dapat dilakukan melalui program efisiensi pada masing-masing SKPD. Misalnya, penghapusan honorarium jika pekerjaan tersebut sesuai dengan tugas dan fungsinya, atau mengurangi rapat-rapat di luar kantor (hotel) dan dialihkan untuk sektor pendidikan.

2. Status Kepegawaian Tenaga Pendidik dan Kependidikan

Pemerintah Provinsi Riau dengan peralihan wewenang penyelenggaraan pendidikan menengah atas dari Pemerintah Kabupaten/Kota akan menampung limpahan SDM seperti

guru dan staf baik yang berstatus PNS maupun honorer sebagai konsekuensi perlahan urusan pemerintahan konkuren SMA/SMK. Jumlah pegawai yang dilimpahkan sekitar 17.451 guru baik PNS maupun honorer serta 3.279 pegawai/staf. Pelimpahan tersebut berdampak pada peningkatan belanja pegawai pada APBD Provinsi Riau. Hal lain yang menjadi persoalan di samping peningkatan beban APBD Provinsi, yaitu soal administrasi kepegawaian khususnya yang berstatus honorer. Banyak guru dan staf honorer yang akan dilimpahkan ke Pemprov Riau hanya bermodalkan SK Kepala Sekolah ketika dilakukan pengangkatan.

Implikasinya, Pemprov Riau merasa kesulitan dalam menentukan jumlah riil kebutuhan tenaga honorer tersebut. Hal tersebut dapat menimbulkan situasi yang dilematis bagi Pemprov Riau. Satu sisi, peralihan urusan pemerintahan konkuren SMA/SMK ke provinsi juga diikuti dengan peralihan sumber daya manusia, akan tetapi di sisi lain jumlah tenaga honorer yang akan dilimpahkan tidak disertai dengan rasio kebutuhan yang akurat. Dampaknya, Pemprov Riau dapat saja menerima tenaga pendidik dan staf honorer tersebut jauh melebihi kebutuhan di Provinsi Riau dan pastinya berimbas pada beban APBD.

Dampak pada peralihan status guru itu menurut Sekdaprov Riau Ahmad Hijazi, sekitar 9.000 lebih guru tidak tetap (GTT) dan honorer yang masih harus dibahas bersama bupati dan wali kota. Status kepegawaian itu dapat dilihat bahwa proses peralihan status pegawai dari pegawai kabupaten/kota ke pegawai Provinsi mekanismenya melalui verifikasi dan validasi data pokok kependidikan (Dapodik). Verifikasi dan validasi itu terkait dengan pangkat, jabatan dan golongan bagi guru PNS serta verifikasi ulang

data bagi guru Non PNS. Demikian juga dengan tenaga kependidikan baik yang PNS maupun non PNS. Proses peralihan status kepegawaian itu memakan waktu yang cukup panjang dan sudah dimulai sejak oktober 2016.

3. Dampak Peralihan Urusan pemerintahan konkuren Terhadap Status Aset Sekolah

Dampak peralihan urusan pemerintahan konkuren terhadap status aset sekolah terjadi pada aset-aset seperti bangunan dan tanah yang diserahkan kepada Pemerintah Provinsi Riau. Faktanya, masih banyak aset-aset yang tersebut yang memiliki permasalahan, mulai dari pencatatan, kepemilikan dan lain sebagainya. Seperti adanya sekolah-sekolah negeri (SMA/SMK) yang berada di atas tanah dengan status tanah milik pribadi bukan pemerintah. Kasus lainnya, tanah-tanah ada yang hanya memiliki dokumen akta jual beli (AJB) dan sekolah-sekolah yang dibangun di atas tanah pemerintah pusat.

Pemprov melakukan validasi baik dokumen maupun verifikasi lapangan untuk memastikan jumlah dan status aset baik SDM maupun fisik (bangunan dan tanah) karena akan mempengaruhi kebijakan ke depan. Aset-aset seperti bangunan sekolah yang dilimpahkan tidak semuanya dalam kondisi yang baik. Oleh karenanya pemeliharaan dan rehabilitasi dari gedung-gedung sekolah tersebut dibebankan kepada pemerintah provinsi. Tidak hanya itu, pembangunan unit sekolah baru beserta sarana dan prasarannya juga menjadi tanggung jawab provinsi. Kebutuhan unit sekolah baru (USB) di Provinsi Riau diperkirakan mencapai 168 unit dan 2.016 ruang kelas baru.

Masalah aset sekolah seperti bangunan, tanah dan lain-lain itu dibiayai dari APBD Kabupaten/Kota diperlukan kesepakatan dengan

Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menyerahkan aset-aset tersebut dengan Pemerintah Provinsi melalui suatu kesepakatan. Status aset itu yang masih tetap aset Kabupaten/Kota, namun Pemerintah Provinsi harus berkomitmen untuk mengalokasikan anggaran perawatan atas aset-aset tersebut sampai nanti ditemukan kata sepakat soal pengalihan aset.

4. Dampak Administrasi dan Pelayanan Publik

Pengalihan urusan pemerintahan konkuren dalam bidang pendidikan tentu memberikan dampak dalam penyusunan program pembangunan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Masa transisi pengalihan kewenangan dari pemerintah pemerintah kabupaten/kota ke provinsi perlu mendapat perhatian khusus oleh berbagai pihak terkait agar pengalihan tidak merugikan layanan kepada masyarakat. Proses pengalihan harus dilakukan secara cermat, akurat, terencana, dan terkoordinasi dengan baik. Masyarakat awam tidak peduli pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota yang menjalankan suatu urusan, yang terpenting bagi masyarakat adalah pemerintah memberikan layanan yang berkualitas kepada mereka sehingga perlu kerjasama yang baik antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pendidikan.

Adanya pengalihan urusan pemerintahan konkuren urusan pendidikan menengah atas itu tugas Dinas Pendidikan Provinsi Riau menjadi lebih berat karena seluruh aspek baik administratif maupun pelayanan harus diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan Riau. Disisi lain, kesiapan Dinas Pendidikan dianggap belum optimal dalam menerima limpahan urusan pemerintahan konkuren itu sehingga proses

pelimpahan wewenang menjadi sedikit lambat.

Berkenaan dengan itu, Tengku Fahrul Gaffar, M.Si salah seorang praktisi pendidikan di Kota Pekanbaru mengungkapkan bahwa aspek pelayanan menjadi ujung tombak penyelenggaraan pendidikan menengah atas oleh Dinas Pendidikan Provinsi Riau. Menurut Gaffar (2018), Dinas Pendidikan terkesan lambat dalam memproses baik verifikasi maupun validasi seluruh aspek terkait dengan urusan bidang pendidikan menengah atas itu.

5. Dampak Pada Urusan pemerintahan konkuren Daerah Kebijakan desentralisasi,

pendidikan merupakan salah satu isu pemerintahan dan pembangunan yang perlu didesentralisasikan agar pendidikan tersebut mencapai tingkat keberhasilan yang dikehendaki, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Pembagian urusan pemerintahan bidang pendidikan tersebut merupakan bentuk desentralisasi pendidikan. Desentralisasi pendidikan diartikan sebagai pelimpahan wewenang yang lebih luas. Sedangkan pemahaman praktikal desentralisasi mempunyai makna lain, yaitu mengurangi beban dan campur tangan pemerintah pusat atas hal-hal yang sudah dilakukan atau dapat dilakukan oleh pemerintah daerah, sesuai prinsip subsidiaritas.

Desentralisasi pendidikan memberi pengaruh, dikutip dari laman *website <https://www.malangtimes.com>*, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan mengemukakan bahwa terdapat tiga alasan pengalihan wewenang pendidikan menengah atas itu, yaitu menurunnya kapasitas dari pemerintah Kabupaten/Kota, menurunnya kemampuan model manajemen sentralistik untuk menangani desakan mutu pendidikan, dan munculnya

teknologi komunikasi dan informasi yang memungkinkan pengelolaan manajemen pendidikan yang desentralistik, namun tetap dapat dikendalikan oleh negara. Desentralisasi manajemen pendidikan nasional menghasilkan kedekatan antara pelayanan pendidikan dengan masyarakat yang dilayani oleh pendidikan. Kedekatan ini menjadikan proses interaksi manajemen pendidikan, baik dari sisi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian, dapat dilaksanakan secara lebih efisien dan efektif.

Berkenaan dengan itu, setelah dilakukan peralihan urusan pemerintahan konkuren pengelolaan pendidikan menengah dari Kabupaten/Kota ke Pemprov Riau, maka pelaksanaan tugas yang ada adalah merestrukturisasi OPD, dan berbenah mengenai struktur organisasi yang berganti dan tupoksi yang dikurangi atau ditambah. Kemudian dapat dikatakan bahwa kendala yang dihadapi dalam implementasi Undang-Undang No 23 tahun 2014 mengenai proses peralihan urusan pemerintahan konkuren penyelenggaraan urusan pendidikan menengah dari Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi Riau, adalah adanya permasalahan mengenai penyerahan sarana dan prasarana dari Kabupaten Kota kepada Pemerintahan Provinsi.

Sedangkan pendelegasian dilakukan sesuai dengan tugas fungsi masing masing dinas dan bagian, hal ini di nyatakan oleh Kepala Bidang Pembinaan Sekolah Menengah Kejuruan Dinas Pendidikan Provinsi Riau, dapat dikatakan bahwa sudah tidak ada lagi urusan pemerintahan konkuren dan kewajiban yang tertinggal pada Kabupaten/Kota dikarenakan keseluruhan urusan pemerintahan konkuren dan kewajiban telah dialihkan

kepada Pemerintahan Provinsi Riau, dan bahwa setelah dilakukan proses peralihan urusan pemerintahan konkuren pemprov langsung bertanggung jawab kepada kementerian dalam negeri mengenai pengelolaan SMA/SMK/SLB di Kabupaten/Kota dan bahwa tidak ada perubahan dalam melakukan pertanggung jawaban pengalihan dari Kabupaten/Kota ke pemerintahan provinsi kecuali penggantian, pemutasian, kepala SMA/SMK/SLB.

Upaya yang dilakukan Dinas Pendidikan Provinsi Riau terkait pelimpahan urusan pemerintahan konkuren SMA/SMK ini yaitu membentuk kelompok kerja di setiap Kabupaten/Kota untuk kelancaran proses pelimpahan wewenang dan akan mengurus perkara administratif sekolah, guru, sertifikasi guru maupun akreditasi sekolah SMA/SMK yang urusan pemerintahan konkuren nya sudah dialihkan dari kabupaten/kota ke Pemerintah Provinsi. Hal ini dalam rangka melaksanakan amanat UndangUndang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan untuk menunjukkan komitmen Gubernur Riau tentang kebijakan pelimpahan wewenang pendidikan menengah.

B. Faktor-Faktor Penghambat Pengalihan Urusan pemerintahan konkuren Bidang Pendidikan Menengah Dari Pemerintah Kabupaten/Kota Ke Pemerintah Provinsi Riau Tahun 2017

Pengalihan wewenang pengelolaan SMA/SMK yang selama ini dikelola oleh pemerintahan kabupaten/kota, dan mulai awal 2017 akan menjadi wewenang Pemerintahan provinsi, selain terkendala masalah aset sekolah, masalah ketenaga kerjaan juga menjadi bagian dari permasalahan ini, alih urusan pemerintahan konkuren

SMA/SMK menjadi perlu mendapat perhatian sungguh-sungguh kepala daerah kabupaten/kota dan provinsi, karena ini terkait langsung dengan mutu pendidikan dan terjaminnya proses belajar mengajar berjalan.

1. Faktor Luas Wilayah

Faktor luas wilayah mempengaruhi proses verifikasi dan validasi data baik aset, pendidik maupun sarana dan prasarana lainnya. Luas wilayah yang dimaksud adalah wilayah cakupan kerja Dinas Pendidikan Provinsi Riau yang akan menyelenggarakan urusan bidang pendidikan menengah atas tersebut. Kepala Bidang Pendataan dan Pengembangan Pendidikan Dinas Pendidikan Provinsi Riau mengungkapkan bahwa luasnya cakupan wilayah dan belum siapnya perangkat organisasi Dinas Pendidikan khususnya dalam penyelenggaraan urusan bidang pendidikan menengah berdampak pada lambatnya proses verifikasi dan validasi data tersebut.

Kondisi wilayah yang luas serta terbatasnya sumberdaya manusia di Dinas Pendidikan Riau berkorelasi dengan terhambatnya proses verifikasi dan validasi data oleh Dinas Pendidikan Provinsi Riau. Menurut catatan Dinas Pendidikan Provinsi Riau, proses verifikasi dan validasi data baru benar-benar selesai pada Maret 2017. Sementara itu proses pelayanan pendidikan sudah harus siap di Januari 2017, hal itulah yang menurut Kepala Bidang Pendataan dan Pengembangan Pendidikan Riau yang menghambat proses penyelenggaraan bidang pendidikan menengah agak lambat.

2. Faktor Regulasi

Salah satu hal yang dianggap menjadi masalah dalam pengalihan urusan pemerintahan konkuren pengelolaan SMA/SMK kepada Pemerintah Provinsi Riau adalah

adanya ketidakpastian hukum. Hal tersebut disebabkan oleh aturan yang tidak harmonis terkait pengelolaan pendidikan menengah. Aturan yang dimaksud adalah Undang-Undang Sisdiknas dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah 2014. Persoalan tersebut tidak bisa dianggap sepele karena seperti yang kita ketahui undang-undang merupakan landasan hukum yang menjadi dasar dari pelaksanaan seluruh kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah.

Lampiran Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah 2014, Pemerintah Provinsi diberikan wewenang dalam pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan menengah khusus dalam sub-urusan manajemen. Peralihan urusan pemerintahan konkuren pengelolaan SMA/SMK kepada pemerintah provinsi tersebut menyangkut P3D. Selain itu, Pemerintah Provinsi Riau juga berwenang dalam penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal pendidikan khusus.

Pada bagian pendidik dan tenaga kependidikan, Pemerintah Provinsi berwenang dalam pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi. Dalam hal perizinan pendidikan, pemprov berwenang dalam penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat dan penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat. Selanjutnya, Pemerintah Provinsi juga berwenang melakukan pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi. Dalam lampiran pembagian urusan pemerintah dalam bidang pendidikan, sudah jelas bahwa pengelolaan SMA/SMK sepenuhnya dialihkan kepada pemprov.

Bertolak belakang dengan Lampiran Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah 2014, Pasal 50 ayat (5) Undang-Undang Sisdiknas memberikan urusan pemerintahan konkuren kepada pemerintah kabupaten/kota. Disebutkan bahwa pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal. Dalam pasal tersebut sudah jelas bahwa pemerintah kabupaten/kota yang memikul tanggung jawab dalam hal pengelolaan pendidikan dasar dan pendidikan menengah, sedangkan pemerintah provinsi bertanggungjawab dalam melakukan koordinasi.

Dalam Pasal 50 ayat (4) UU Sisdiknas disebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah. Ketidakselarasan antara Undang-Undang Sisdiknas dan Lampiran Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah 2014 menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal penanggungjawab pengelolaan pendidikan menengah.

3. Faktor Struktur Organisasi

Faktor struktur organisasi ini dimaksud untuk merujuk pada bidang yang menaungi urusan ini. Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Provinsi Riau masih merujuk pada Perda Organisasi Perangkat Daerah tahun 2016, sementara proses peralihan urusan pemerintahan konkuren baru dimulai pada akhir 2016 artinya bahwa landasan organisasi penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren ini ditumpangkan pada bidang yang ada

sambil menunggu revisi Peraturan Gubernur tentang struktur organisasi Dinas Pendidikan Provinsi Riau.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan peneliti tentang dampak pengalihan urusan pemerintahan konkuren bidang pendidikan menengah atas di Provinsi Riau tahun 2017, maka disimpulkan hasil penelitian adalah sebagai berikut:

1. Dampak peralihan urusan pemerintahan konkuren bidang pendidikan menengah atas bagi Pemerintah Provinsi Riau cukup luas yakni dampak pada alokasi anggaran (keuangan daerah), dampak pada peralihan status pegawai dan konsekuensinya pada belanja tidak langsung, dampak peralihan aset, dampak pada administrasi dan pelayanan pendidikan serta dampak pada urusan pemerintahan konkuren daerah yang semakin luas. Munculnya dampak itu berkorelasi dengan berubahnya kerangka kelembagaan daerah yang mengurus bidang pendidikan (Dinas Pendidikan Provinsi Riau).
2. Faktor-faktor penghambat yang mempengaruhi pelaksanaan pengalihan urusan pemerintahan konkuren bidang pendidikan menengah atas di Provinsi Riau adalah faktor luas wilayah yang mempengaruhi kinerja organisasi, faktor regulasi karena belum siapnya kerangka kebijakan daerah dan faktor struktur organisasi perangkat daerah (Dinas Pendidikan Provinsi Riau). Akibatnya adalah proses verifikasi dan validasi data menjadi lambat dan mekanisme pengalihan status

baik pembiayaan, pegawai dan aset juga menjadi terhambat.

B. Saran

Penelitian ini berkontribusi positif bagi Pemerintah baik pusat maupun daerah dalam aspek peralihan urusan pemerintahan konkuren sebab temuan penelitian ini relevan dengan kondisi empirik daerah yang cenderung lambat jika terkait dengan bertambahnya tugas pemerintah. Oleh sebab itu, penelitian ini menyarankan hal-hal sebagai berikut;

1. Proses peralihan urusan pemerintahan konkuren harus disosialisasikan lebih lama sehingga respon dan kesiapan pemerintah serta masyarakat menjadi lebih baik.
2. Proses peralihan urusan pemerintahan konkuren mestinya dimulai dengan dibangunnya kerangka regulasi baik teknis maupun non teknis sehingga proses peralihan urusan pemerintahan konkuren itu tidak mengganggu kinerja organisasi pemerintah.
3. Proses peralihan urusan pemerintahan konkuren harus melalui kajian terlebih dahulu sehingga dapat meminimalisasi dampak-dampak yang ditimbulkan akibat beralihnya urusan pemerintahan konkuren.

DAFTAR PUSTAKA

- Abraham Amos. 2005. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bagong Suyanto dan Sutinah. 2005. *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta: Kencana.

- Budi Winarno. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Budiman Rusli. 2013. *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*. Bandung: Hakim Publishing.
- Burhan Bungin. 2008. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2008.
- Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Dg. Matutu, Mustamin. dkk. 1999. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*. Jakarta: UII Press.
- Hamidi. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*. Malang: UMM Press.
- Hesel Nogi Tangkilisan. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI.
- Indroharto. 1993. *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan.
- Lexy. J Maelong. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Philipus M. Hadjon. 2015. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada: University Press.
- Prajudi Atmosudirdjo. 2001. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ridwan HR dan SF Marbun. 2001. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Said Zainal Abidin. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancursiwah.
- Samodra Wibawa. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sodjuangon Situmorang. 2002. *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Solichin Abdul Wahab. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press.
- Sugiono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : Alfabeta
- Sugiyono. 2012. *Statistika Untuk Penelitian*. Bandung: Alfabeta.
- Suharsimi Arikunto. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu pendekatan praktik*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.