

POLICY BRIEF

KAJIAN KOMPARATIF SEKTORAL TERHADAP POTENSI DANA BAGI HASIL KELAPA SAWIT PROVINSI RIAU

Bidang Penelitian dan Pengembangan Bappedalitbang Provinsi Riau

Ringkasan Eksekutif

Perjuangan daerah penghasil sawit untuk memperoleh Dana Bagi Hasil (DBH) Sawit telah dimulai sejak tahun 2006 di Nusa Tenggara Barat, tahun 2013 di Riau, tahun 2014 di Kalimantan Timur dan tahun 2020 dilaksanakan kembali di Riau. Hal ini disebabkan tuntutan DBH Sawit belum mendapat tanggapan dari Pemerintah Pusat, sehingga tahun 2020 dari pertemuan Gubernur Penghasil Sawit dihasilkan naskah kesepakatan. Hasil pertemuan-pertemuan tersebut, tuntutan DBH Sawit menghadapi benturan peraturan yaitu Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang belum memperhitungkan kelapa sawit sebagai komponen DBH, baik dari DBH Pajak maupun DBH Sumberdaya Alam (SDA). Oleh karenanya dibutuhkan suatu perubahan dengan merevisi pasal-pasal tertentu yang berkaitan dengan DBH, pada pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Hubungan Keuangan Pusat-Daerah (HKPD), yang sedang diproses di Pusat, sebagai pengganti UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009. Tujuan dari policy brief ini untuk memberikan masukan pada Pemerintah Pusat dalam rangka memperbaiki regulasi tentang DBH yang berasal dari perkebunan kelapa sawit.

Pendahuluan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (1) dinyatakan bahwa Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH bersumber dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA) :

1. DBH Pajak (Pasal 11 ayat 2) adalah DBH yang berasal dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan Karyawan (WPOPDN) dan PPh Pasal 21 (perorangan).
2. DBH SDA (Pasal 12) adalah DBH yang berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi,

pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi.

Pada Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 dimaksud, perkebunan tidak termasuk sebagai sumber DBH, dengan alasan DBH hanya diberlakukan pada SDA yang tidak dapat diperbaharui, dan tidak memerlukan investasi awal dalam pengadaannya karena sudah tersedia di alam, (kecuali hanya biaya investasi alat eksploitasinya) dalam hal ini hasil hutan, tambang dan perikanan. Oleh karenanya ada dana bagi hasil yang dikembalikan kepada daerah untuk pengelolaannya.

Lain halnya perkebunan, merupakan sumberdaya alam yang dapat diperbaharui dan perlu investasi awal untuk menumbuhkan tanamannya. Namun definisi tersebut patut dipertanyakan khususnya terhadap kehutanan, di mana pada saat sekarang tidak ada lagi pengambilan kayu hutan alam, adanya adalah penanaman hutan tanaman industri, yang bersifat budidaya setiap siklus 6-8 tahun, sama seperti

halnya tanaman kelapa sawit yang ditanam setiap 25 tahun sekali. Oleh karena itu sudah selayaknya perkebunan juga harus diberlakukan sebagaimana kehutanan menjadi salah satu komponen DBH SDA.

Perkembangan luas areal perkebunan kelapa sawit di Indonesia meningkat secara tajam dari tahun ke tahun. Berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 833 Tahun 2019 tentang Penetapan Luas Tutupan Kelapa Sawit Tahun 2019, total kebun kelapa sawit di Indonesia adalah seluas 16,38 juta ha, dimana Provinsi Riau memiliki perkebunan kelapa sawit terluas di Indonesia yaitu 3.387.206 hektar atau 20,68%. Menurut data BPS tahun 2020, Produksi CPO secara nasional tahun 2019 sebanyak 47,18 juta ton dan menurut data GAPKI diekspor sebanyak 35,7 juta (75,67%). Produksi CPO di Provinsi Riau tahun 2019 adalah sebanyak 7,73 juta ton atau 21,65 % dari nasional (Disbun, 2020).

Kontribusi CPO yang berasal dari Provinsi Riau ini cukup besar dalam menambah devisa negara. Namun di lain pihak memberikan beberapa dampak kurang baik bagi Provinsi Riau sebagai penghasil sawit terbesar, di antaranya :

1. Kerusakan infrastruktur jalan akibat pengangkutan CPO dan cangkang, baik dari dalam provinsi Riau maupun angkutan CPO dari provinsi lainnya;
2. Tingginya potensi erosi di hulu mengakibatkan sedimentasi dan pendangkalan sungai serta rawan banjir, yang menyedot APBD untuk penanggulangan bencana;
3. Risiko pencemaran udara dari cerobong asap pabrik, pencemaran tanah dan air akibat limbah padat B3 dan limbah cair;
4. Perambahan hutan, konflik sosial dan konflik lahan.

Nilai realisasi ekspor CPO nasional Tahun 2019 sebesar Rp. 299,73 Triliun dan Rp. 129,18 Triliun berasal dari realisasi ekspor CPO Riau, hanya Rp. 140,2 Milyar (0,97 %) dari realisasi DBH Pajak yang diterima oleh Provinsi Riau (Disbun Riau, 2020). Meskipun pada masa pandemi Covid-19, nilai ekspor produk-produk sawit Indonesia terus naik. Sepanjang 2020, menurut data Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDKS) nilai ekspornya mencapai

US\$ 22,97 miliar atau setara Rp 321,5 triliun (kurs Rp 14 ribu per dolar AS).

Nilai yang kembali sebagai dana hasil pajak yang hanya 0,97% tidak sebanding dengan dampak permasalahan ekonomi, lingkungan dan sosial yang menyertai aktivitas perkebunan yang dirasakan oleh Provinsi Riau. Inilah yang melatarbelakangi munculnya usulan tuntutan DBH kelapa sawit yang disuarakan oleh Gubernur Riau bersama dengan Gubernur provinsi penghasil kelapa sawit lainnya di Indonesia

Dasar Hukum yang mendukung usulan ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
2. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
3. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan
5. Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014, yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Saat ini instrumen pajak ekspor yang diberlakukan untuk minyak sawit Indonesia terdiri dari dua yakni Bea Keluar (BK) dan Pungutan Ekspor (PE). Tujuan pemberlakuan pajak ekspor adalah meningkatkan ketersediaan minyak sawit yang dapat digunakan oleh industri hilir dan menambah penerimaan pemerintah. Pajak ekspor sendiri digunakan sebagai alat yang mengontrol stok di pasar dunia sehingga harga dunia lebih seimbang. Meskipun keduanya merupakan instrumen pajak ekspor, namun terdapat perbedaan yang mendasar di antara kedua instrumen tersebut.

Bea Keluar (BE)

Pengertian Bea Keluar Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan dan PP Nomor 55 Tahun 2008 tentang Pengenaan Bea Keluar Terhadap Barang Ekspor adalah pungutan negara berdasarkan undang-undang mengenai kepabeanan yang dikenakan terhadap barang ekspor. Kebijakan Bea Keluar

berlaku pada tahun 2011 sampai dengan saat ini. Sebelumnya dikenal dengan Pajak Ekspor yang berlaku tahun 1979 sampai 2011.

Kebijakan Bea Keluar (BK) merupakan penerimaan negara (pajak) yang masuk ke dalam kas negara dan menjadi salah satu sumber APBN. BK akan dikenakan setiap mengekspor satu ton minyak sawit ketika harganya telah melewati *threshold* sebesar USD 750 per ton dengan besaran tarif BK yang bersifat eskalatif dan progresif seiring dengan peningkatan harga. Dasar hukum BK yakni PMK No. 128/PMK.011/2011, PMK No. 75/PMK.011/2012 dan PMK No. 128/PMK.011/2013, dimana tarif BK pada ketiga PMK tersebut menggunakan *ad valorem* (persentase) misalnya tarif BK jika harga minyak sawit dunia lebih besar dari USD 750 per ton sebesar 7.5 persen. Jika harga CPO kurang dari USD 750, maka bebas BK. Bea keluar disetor ke Bendahara Umum Negara dan menjadi penerimaan negara.

Besaran tarif BK untuk minyak sawit mengalami perubahan dari *ad valorem* menjadi spesifik dengan satuan USD/ton berdasarkan PMK No. 136/PMK.010/2015, PMK No. 140/PMK.010/2016 dan PMK No. 13/PMK.010/2017. Misalnya jika harga minyak sawit dunia berada dalam kisaran USD 750 per ton – USD800 per ton, maka besaran Bea Keluar yang dikeluarkan untuk mengekspor satu ton minyak sawit (CPO) sebesar USD 3.

Pungutan Ekspor (PE) atau CPO Fund

Pungutan Ekspor merupakan bentuk penghimpunan dana dari pelaku usaha perkebunan seperti yang diamanatkan dalam UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan Pasal 93. Menindaklanjuti UU tersebut maka dikeluarkan PP No. 24/2015 Tentang Penghimpunan Dana Perkebunan, Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit (Dana Sawit), PMK No. 113 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit, PMK No. 114/PMK. 05/2015 tentang Tarif Layanan Umum Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) pada Kementerian Keuangan. Pungutan Ekspor CPO

adalah pungutan yang dikenakan pada setiap ton CPO yang diekspor.

Pemberlakuan pajak ekspor minyak sawit juga menambah penerimaan negara. Secara akumulatif, penerimaan pemerintah dari Bea Keluar minyak sawit mengalami peningkatan dari Rp 4.2 triliun tahun 2007 menjadi Rp 100.3 triliun tahun 2017 (Kementerian Keuangan RI dalam PASPI, 2018a). Selain dari Bea Keluar, industri minyak sawit juga sama seperti sektor ekonomi lainnya yakni menjadi sumber pajak baik dari PBB, PPN dan PPh. Penerimaan negara dari pajak tersebut menjadi APBN yang dibelanjakan untuk membangun fasilitas umum atau sumber anggaran pelaksanaan pemerintahan.

Penerimaan pemerintah juga berasal dari Pungutan Ekspor. Dana sawit yang berhasil dihimpun oleh BPDPKS juga mengalami peningkatan dari Rp 6.98 triliun tahun 2015 menjadi Rp 14.2 triliun tahun 2017 (Auriga dalam Nurfatriani *et al.*, 2018) dan terus meningkat menjadi Rp 14.48 triliun tahun 2018 (Anon, 2019). Dana sawit tersebut digunakan oleh pemerintah melalui BPDPKS untuk membiayai industri sawit nasional baik pada sektor hulu (peremajaan), hilirisasi, pengembangan penelitian dan SDM maupun promosi.

Metodologi

Metode yang digunakan dalam kajian ini dilakukan dengan model kuantitatif melalui pengkajian dokumen-dokumen seperti; UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah; UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah nomor 23 Tahun 2014 telah mengalami revisi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, UU Cipta Kerja No. 11 Tahun 2020 dan draft RUU tentang Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah. Analisis yang digunakan adalah mendalam dengan *Content Analisis* terhadap landasan hukum yang terkait guna mencari guna menemukan agar usulan DBH sawit dapat terakomodir sesuai aturan perundang-undangan.

Hasil/Temuan

Beberapa hasil/temuan dalam policy brief ini adalah bahwa Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah nomor 23 Tahun 2014 telah mengalami revisi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sedangkan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah belum dilakukan revisi sesuai dengan kebutuhan.

Tujuan otonomi daerah sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pada hakekatnya adalah untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat. Prinsip desentralisasi tata kelola sektor sumber daya alam (SDA) belum sepenuhnya berjalan dengan baik di bidang perkebunan kelapa sawit. Komoditas kelapa sawit sebagai bagian dari SDA yang dihasilkan oleh daerah dan diberikan tanggung jawab tata kelolanya ke pemerintah daerah, tetapi sebagian besar hasil dari penerimaan negaranya masuk ke kas pemerintah pusat. Penerimaan itu tidak diserahkan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah dalam bentuk dana bagi hasil (DBH), sebagaimana lazimnya diberlakukan sistem desentralisasi fiskal di sektor SDA.

Merujuk pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sebagian besar kewenangan dalam tata kelolanya perkebunan berada di tangan pemerintah daerah, misalnya, kewenangan dalam perizinan dan pengawasan (UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dan Permentan No. 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan). Seharusnya, besarnya kewenangan yang dilimpahkan tersebut harus disertai anggaran yang sesuai dengan kewenangan. Dalam hal ini terjadi diskriminasi, karena sektor SDA lainnya seperti kehutanan, pertambangan, dan perikanan memiliki DBH. Kenapa kelapa sawit tidak? Artinya, secara prinsip dasar desentralisasi, kasus ini tidak lazim, karena tidak berfungsinya prinsip *money follow function*.

Kondisi seperti ini menimbulkan dampak terhadap tata kelola sektor perkebunan sawit. Pemerintah daerah tidak optimal menjalankan kewenangannya. Misalnya, tidak menjalankan

fungsi pengawasan dan pengendalian terhadap izin-izin perkebunan sawit yang telah diterbitkan.

Akibat dari kurangnya pengawasan, menyebabkan banyak kasus pelanggaran yang terjadi, seperti perusahaan beroperasi tanpa izin, perizinan perusahaan perkebunan yang tidak prosedural, terjadinya perambahan kawasan hutan, kebakaran lahan kebun dan hutan, pencemaran lingkungan sungai, dan eksploitasi tenaga kerja, dan lain-lain. Seharusnya kinerja perusahaan perkebunan harus dalam pengawasan yang ketat karena kegiatannya memiliki dampak yang besar terhadap lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi. Tidak berjalannya fungsi pengawasan karena minimnya anggaran.

Yang saat ini terjadi secara nyata, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota pada daerah penghasil kelapa sawit tidak memiliki kapasitas fiskal sehingga alokasi belanja pemerintah daerah hanya habis untuk belanja pegawai dan fungsi pelayanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, kependudukan, dan sebagainya.

Dengan latar belakang tersebut para kepala daerah daerah penghasil sawit menuntut adanya skema DBH Sawit. Tuntutan para kepala daerah ini selayaknya harus menjadi pertimbangan bagi pemerintah pusat. Tujuan DBH Sawit adalah memperkuat kapasitas fiskal pemerintah daerah penghasil untuk memperbaiki tata kelolanya. Hal Ini merupakan penerapan fungsi penerimaan daerah, dan berguna untuk membangun sebuah sistem tata kelola perkebunan sawit berkelanjutan, sebagai mana diinstruksikan dalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan.

Pada Diktum Kedua Inpres No. 6 tahun 2019 bagian nomor 12 disebutkan Gubernur menyusun Rencana Aksi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan pada tingkat provinsi dan membentuk Tim Pelaksana Daerah dalam rangka pelaksanaannya. Pada nomor 13 disebutkan Bupati/Walikota menyusun Rencana Aksi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan pada tingkat kabupaten/kota dan membentuk Tim Pelaksana Daerah dalam rangka pelaksanaannya. Tim pelaksana daerah dibentuk dengan melibatkan para pihak terkait (forum multi pihak).

Pada Diktum keempat Inpres No. 6 Tahun 2019 disebutkan Gubernur dan Bupati/Walikota melaporkan hasil pelaksanaan capaian Rencana Aksi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan secara berkala setiap 6 (enam) bulan atau sewaktu-waktu diperlukan. Pada Diktum Kelima Inpres No. 6 Tahun 2019 pembiayaan Rencana Aksi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan dibiayai dari APBN, APBD, dan/atau sumber pembiayaan lain yang sah sesuai ketentuan perundang-undangan. Sumber dana tersebut sangat diharapkan bisa diperoleh dari DBH kelapa sawit.

Dengan diperolehnya DBH Sawit, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota diharapkan memiliki dana untuk perbaikan infrastruktur, meningkatkan fungsi pengawasan dan pengendalian, meningkatkan kapasitas petani, memperbaiki tata kelola lingkungan, serta menyusun dan melaksanakan Rencana Aksi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan.

Berdasarkan analisis terhadap pasal-pasal terkait ditemukan beberapa hal yang dapat diusulkan untuk dilakukan perubahan, yaitu :

Pada UU No. 33 Tahun 2004 :

1. Pasal 11 ayat 8 : ditambahkan point g untuk “Perkebunan Kelapa Sawit”
2. Pasal 14 : ditambahkan point h untuk "Penerimaan Perkebunan Kelapa Sawit yang berasal dari penerimaan Bea Keluar dan Pungutan Ekspor (PE) yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah”
3. Pasal 21 : ditambahkan Pasal 21a untuk "Dana Bagi Hasil dari penerimaan Bea Keluar dan Pungutan Ekspor (PE) yang menjadi bagian Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf h, dibagi dengan rincian:
 - a. 16% (enam belas persen) untuk provinsi yang bersangkutan;
 - b. 32% (tiga puluh dua persen) untuk kabupaten/kota penghasil; dan

- c. 32% (tiga puluh dua persen) dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Pada UU No. 28 Tahun 2009 :

1. Pasal 2 ayat 1 : ditambahkan point f untuk “Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Perkebunan”
2. Pasal 94 : ditambahkan huruf e untuk "hasil penerimaan PBB Perkebunan diserahkan kepada kabupaten/kota sebesar 30% (tiga puluh persen).

Pada draft RUU Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah (RUU HKPD) :

1. Pasal 117 : Dihilangkan kalimat “setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya” dengan justifikasi : komponen pajak (PPN, PBB Migas dan PDRD) dan pungutan lainnya (Fee Penjualan Minyak) merupakan 85% dari bagian negara, sehingga tidak perlu lagi dicantumkan komponen pengurang dalam perhitungan DBH Migas; karena selama ini dalam perhitungan realisasi DBH Migas komponen pajak dan pungutan lainnya tidak pernah ditampilkan nilainya; Selanjutnya pada saat ini kontrak migas menggunakan Gross Split, dimana semua kewajiban KKKS terkait pajak dan pungutan lainnya dibayar langsung sendiri oleh KKS.
2. Pasal 111 ayat 3 : ditambahkan point e untuk “Perkebunan Kelapa Sawit”
3. Pasal 115 ayat 1 : ditambahkan point d untuk “ Izin penggunaan kawasan hutan”

Persoalan mendasar dari DBH sawit ini adalah bagaimana caranya agar sektor perkebunan kelapa sawit juga dapat dikategorikan komponen DBH sumberdaya alam seperti kehutanan. Sumber DBH dari sektor perkebunan Provinsi Riau yang diperoleh saat ini adalah bersumber dari PBB dan PPh pasal 21 dan Pasal 25/29. Sebagai gambaran, pada tahun 2019 penerimaan DBH di Provinsi Riau yaitu :

1. PBB P3 Perkebunan, potensi dari perusahaan perkebunan yang berizin adalah seluas 1,278 juta Ha, sedangkan yang terpungut PBBnya seluas 1,194 jt Ha, sehingga terdapat areal kebun

seluas 84.000 ha yang belum terpungut PBBnya. Alokasi DBH PBB adalah 10 % untuk pemerintah pusat dan 90 % untuk pemerintah daerah.

2. PPh Pasal 21 dan Pasal 25/29 WPOPND(Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan Karyawan), alokasi DBHnya 80% pemerintah pusat dan 20% pemerintah daerah. Pajak daerah yang dipungut dari Pabrik Kelapa Sawit adalah berupa Pajak kendaraan bermotor, Pajak bahan bakar, Pajak air permukaan dsb.

Rekomendasi

1. Gubernur Riau mengirim surat ke Kementerian Keuangan dan Ketua DPR RI untuk memasukkan DBH kelapa sawit ke dalam revisi UU No. 33 Tahun 2004 dan UU No. 28 Tahun 2009 yaitu RUU HKPD dan ditembuskan kepada seluruh Gubernur yang menandatangani kesepakatan untuk mendapat dukungan.
2. Membahas secara intensif RUU HKPD, meneliti sampai sejauh mana kemungkinan membahas ini dengan mengingat waktu, karena draft RUU HKPD sudah masuk final harmonisasi.
3. Melakukan koordinasi dengan Komisi III DPRD Riau, Komisi yang membidangi RUU HKPD dan ketua DPP Dapil Riau serta Anggota DPR RI Dapil Riau
4. Melakukan konsultasi publik dan menghimpun dukungan perjuangan DBH Sawit kepada asosiasi perusahaan perkebunan (GAPKI), Asosiasi Petani (Apkasindo dan Aspekpir), Akademisi, Tokoh Masyarakat, dan NGO.
5. Menyeru kepada masing-masing Gubernur berkoordinasi dengan DPR daerah provinsi, DPR RI dan DPD daerah pemilihan masing-masing untuk memperjuangkan DBH sawit secara nasional.

Daftar Pustaka / Referensi

- Anon. 2018. *Lampaui Target, BPDPKS Rangkum Dana Iuran Sawit Rp 14 Triliun* [internet]. Diakses dari: <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181214195417-92-353804>

Eriyanto, Analisis Isi: Pengantar Metodologi untuk Penelitian Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya, hal. 26

Krippendorff, Klaus, Content Analysis: an introduction of its Methodology, London: SAGE Publications, 1991

Statistik Perkebunan. Dinas Perkebunan Provinsi Riau. 2020

Statistik Perkebunan tahun 2019-2021. Kementerian Pertanian RI Direktorat Jendral Perkebunan

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan

Nurfatrania F, Ramawati, Sari GK, Komarudin H. 2018. Optimalisasi Dana Sawit dan Pengaturan Instrumen Fiskal Penggunaan Lahan Hutan untuk Perkebunan dalam Upaya Mengurangi Deforestasi. *Working Paper 238 CIFOR*.

POLICY BRIEF : KOLABORASI SMA OLAH RAGA DAN PPLP PROVINSI RIAU

Oleh :

Mishbahuddin, Kori Chayono, Suradi, Candra Sari Mutiara, Syartiwidya, Gevisioner
Bidang Litbang Bappedalitbang Provinsi Riau

Ringkasan Eksekutif

Pendidikan dan pembinaan olahraga merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan atlet. Kondisi yang akhirnya menimbulkan permasalahan antara pendidikan dan pembinaan olahraga atlet pelajar belum bisa berjalan secara bersamaan, termasuk di Provinsi Riau. Provinsi Riau sudah memiliki SMA Olah Raga dan Pusat Pembinaan dan Latihan Olahraga Pelajar (PPLP), namun pada kenyataannya belum mampu mengatasi permasalahan pendidikan dan pembinaan olahraga atlet pelajar. Oleh karena itu, diperlukan suatu rumusan kebijakan pengembangan Sekolah Keberbakatan Olahraga (SKO) di Provinsi Riau yang diharapkan dapat menjadi jembatan antara pendidikan dan pembinaan olahraga atlet pelajar untuk dapat mengatasi permasalahan pendidikan dan pembinaan olahraga atlet pelajar berprestasi di Provinsi Riau.

Kata kunci: Kebijakan Pengembangan SKO, Pendidikan, Pembinaan, Olahraga, Provinsi Riau.

PENDAHULUAN

Olahraga menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional adalah segala kegiatan yang sistematis untuk mendorong, membina, serta mengembangkan potensi jasmani, rohani, dan sosial. Undang-Undang tersebut pada Bab VII pasal 21 sampai dengan pasal 30 telah mengatur jelas bagaimana cara Pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengembangan bidang keolahragaan. Pemerintah Pusat dan Daerah wajib melakukan pembinaan dan pengembangan olahraga sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya. Pembinaan dan pengembangan sebagaimana yang dimaksud meliputi pengolahragaan, ketenagaan, pengorganisasian, pendanaan, metode, prasarana dan sarana, serta penghargaan prestasi olahraga. Ada tiga jenis pemberdayaan olahraga yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional, yaitu : (1) Olahraga Pendidikan ; (2) Olahraga Rekreasi ; (3) Olahraga Prestasi.

Ruang lingkup olahraga pendidikan dan olahraga prestasi menjadi fokus utama dalam pembinaan dan pengembangan pemerintah

provinsi, dimana ruang lingkup olahraga pendidikan diselenggarakan sebagai bagian proses pendidikan yang dapat dilaksanakan pada jalur pendidikan formal pada setiap jenjang pendidikan. Sedangkan olahraga prestasi dilaksanakan melalui proses pembinaan dan pengembangan secara terencana, berjenjang, dan berkelanjutan dengan dukungan ilmu pengetahuan dan teknologi keolahragaan.

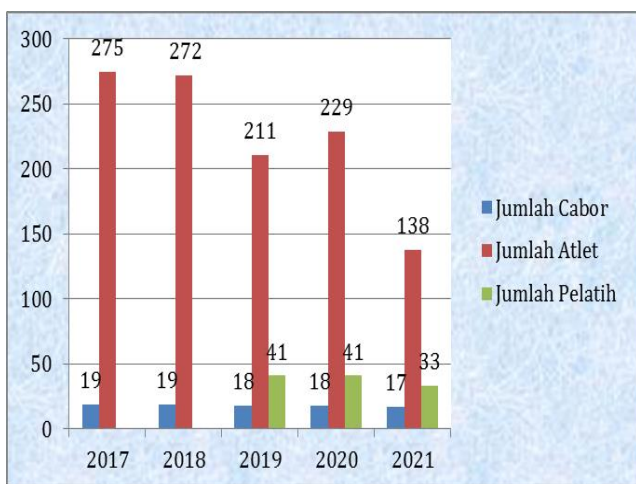
Dalam mendukung implementasi Undang-Undang Nomor 3 tahun 2005 tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi Riau telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan, dinyatakan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur, membina, mengembangkan, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan keolahragaan di daerah.

Saat ini, Pemerintah Provinsi Riau telah memiliki SMA Olahraga yang dikelola oleh Dinas Pendidikan Provinsi Riau, dengan jumlah atlet/siswa mencapai 467 orang pada tahun 2021 (Gambar 1). Disamping itu Provinsi Riau juga telah memiliki Pusat Pendidikan dan Latihan Olahraga Pelajar (PPLP) yang dikelola

oleh Dinas Kepemudaan dan Olahraga Provinsi Riau untuk beberapa cabang olahraga yang ada, dengan jumlah atlit mencapai pada tahun 2021 sebanyak 138 orang (Gambar 2).



Gambar 1. Perkembangan Jumlah Cabang Olah Raga (Cabor), Atlit dan Pelatih Tahun 2017-2021 di SMA Olah Raga Provinsi Riau

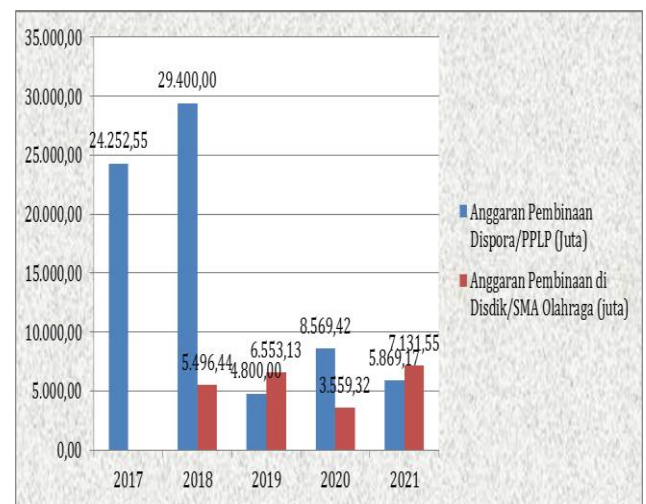


Gambar 2. Perkembangan Jumlah Cabang Olah Raga (Cabor), Atlit dan Pelatih Tahun 2017-2021 di PPLP Riau

Gambar 1 dan 2 menunjukkan bahwa jumlah atlit dan pelatih pada 2 institusi olah raga tersebut menunjukkan trend penurunan selama 3 tahun terakhir, yang disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya anggaran yang semakin menurun (Gambar 3), sehingga berdampak pada pencapaian prestasi atlit (Gambar 4 dan 5).

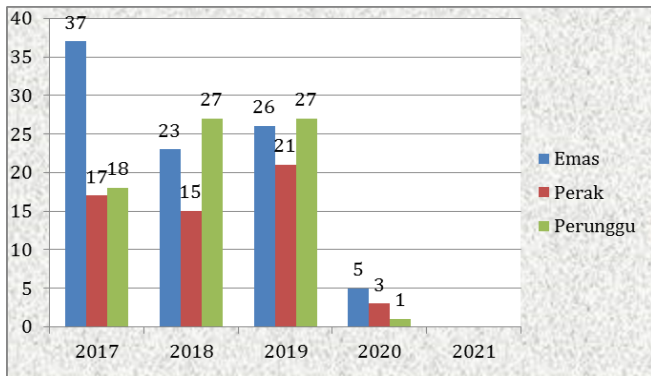
Namun dalam mewujudkan atlit prestasi dan berkesinambungan, fungsi dan peran kedua wadah keolahragaan tersebut belum maksimal, karena beberapa faktor penyebab diantaranya : 1)

Proses pembinaan belum terkoordinasi dan terkonsepsi secara mikro maupun makro, 2) Cabang olahraga (Cabor) prioritas belum terpetakan dengan jelas, serta program jangka panjang belum terencana dengan baik, 3) Koordinasi antara Dinas Pemuda dan Olahraga, Dinas Pendidikan, KONI, Pengurus Cabor telah berjalan dengan baik namun masih terbatas dan bersifat temporer.

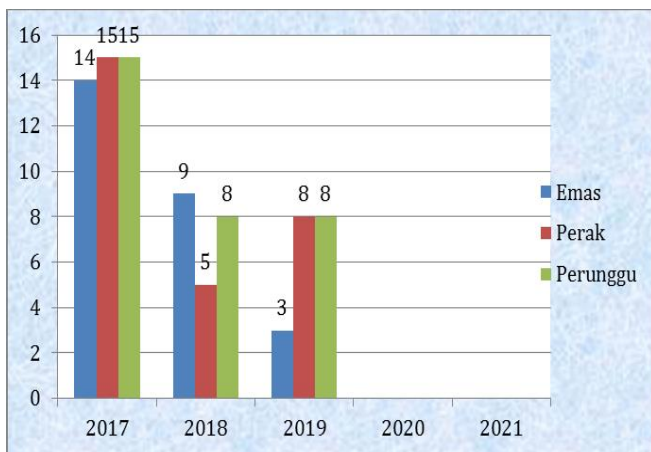


Gambar 3. Perkembangan Anggaran Pembinaan Tahun 2017-2021 di SMA Olah Raga dan PPLP Provinsi Riau.

SMA Olah Raga dan PPLP dapat diintegrasikan atau digabungkan menjadi sekolah keberbakatan olahraga (SKO), agar dapat lebih optimal dan berdampak dalam meningkatkan kualitas atlit pelajar yang dibina secara teratur, bertahap, dan berkesinambungan. Berdasarkan pertimbangan tersebut sehingga dipandang perlu melakukan kajian “Penggabungan SMA Olah Raga dengan PPLP menjadi satu kesatuan SKO Provinsi Riau” Terkait fokus pembinaan olahraga yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang tentang Sistem Keolahragaan Nasional tersebut, bahwa pembinaan atlet-atlet pelajar di Provinsi Riau masih terdapat beberapa permasalahan terutama dalam pengembangan olahraga pendidikan dan olah raga prestasi yang menyebabkan pembinaan atlit prestasi belum maksimal.



Gambar 4. Perkembangan Perolehan Medali Tahun 2017-2021 oleh Atlit SMA Olah Raga



Gambar 5. Perkembangan Perolehan Medali Tahun 2017-2021 oleh Atlit PPLP Provinsi Riau

METODOLOGI

Penelitian menggunakan metode penelitian kualitatif bersifat deskriptif. Lokus dalam penelitian ini adalah di Provinsi Riau. Provinsi Riau saat ini sudah mempunyai SMA Olah Raga dan PPLP yang diharapkan menjadi embrio dari SKO. Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah Wawancara dan Diskusi (FGD) dengan informan terpilih. Adapun informan yang dipilih yaitu : (1) Kepala Bidang Pembudayaan Prestasi Olahraga dan Kepala Seksi Olahraga Pendidikan dan Sentra Olahraga Dinas Pemuda dan Olahraga Prov. Riau (2) Kepala Bidang Pembinaan Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Dinas Pendidikan Provinsi Riau, (3) Kepala Sekolah SMA Olah Raga Provinsi Riau, (4) Ketua KONI Prov. Riau; (5) Pelatih PPLP PNS dan Non-PNS. Analisis data yang digunakan adalah

SWOT analisis. Dalam memformulasikan kebijakan publik, mempunyai beberapa tahapan (Winarno, B. 2008) sebagaimana berikut : (a) Perumusan Masalah; (b) Agenda Kebijakan; (c) Pemilihan Alternatif Kebijakan (d) Penetapan Kebijakan.

Masih terpisahnya kegiatan pendidikan dan pembinaan olahraga yang menyebabkan koordinasi dan integrasi sering terkendala, adanya penganggaran yang ganda untuk cabang olahraga yang sama antara PPLP dan SMA Olahraga, penurunan prestasi, kurikulum yang belum sesuai untuk standar SKO, dan kurang selarasnya program pembinaan olahraga antara pemerintah pusat dan daerah..

Beberapa faktor penghambat yang ada, antara lain :

- Keterbatasan sarana dan prasarana pendukung latihan untuk atlet pada SMA Olahraga yang harus menyewa karena adanya Perda tentang retribusi.
- Minimnya anggaran makan minum atlet, tidak sesuai dengan gizi yang dibutuhkan atlet dan tidak diatur oleh ahli gizi yang kompeten.
- Belum adanya seleksi pelatih yang ketat dengan melihat program, kurikulum, sertifikasi yang dimiliki pelatih bersangkutan
- Belum adanya SOP mengenai seleksi atlet/siswa PPLP dan SMA olahraga dan Pelatih di PPLP dan SMA Olahraga, hanya berpedoman pada SPM dari Kemenpora.

HASIL/ TEMUAN

Berdasarkan analisis data yang telah dilakukan, dapat dirumuskan 2 (dua) alternatif kebijakan pembinaan atlet berprestasi di Provinsi Riau, yakni

1.1. Kebijakan Pengembangan SKO

Melalui pengembangan SKO diharapkan mampu mengatasi permasalahan pendidikan dan pembinaan olahraga atlet pelajar karena pelaksanaan teknis dari Sekolah Olahraga akan

berbeda dengan sekolah menengah pada umumnya yaitu kurikulum pendidikan yang disesuaikan dengan pembinaan olahraga provinsi Riau, serta untuk meningkatkan atlet berprestasi.

Kebijakan pembiayaan akan lebih optimal dan maksimal dari anggaran APBD maupun APBN yang dapat diserap dalam pembinaan atlet di Provinsi Riau.

Dukungan sepenuhnya dari pihak lain, seperti: Swasta, KONI, Pakar Olahraga, dan Pelatih, dapat dimanfaatkan dalam pembinaan olahraga provinsi Riau.

Pengembangan SKO haruslah didukung dengan legalitas, yakni melalui kebijakan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah yang tidak bertentangan dengan peraturan yang sudah ada.

Sarana prasarana olahraga baik tempat latihan dan asrama atlet sudah berada dalam satu Kawasan yang tidak berjauhan, sehingga untuk pengembangan menjadi SKO tidak membutuhkan lahan baru, hanya difokuskan pada perbaikan gedung dan penambahan sarana Latihan (Gambar 6)

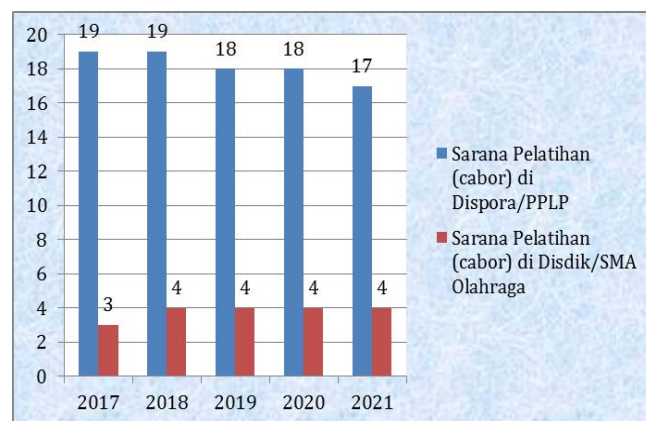
Kewenangan dan tugas pokok dari masing-masing Dinas teknis pelaksana, komitmen yang tinggi dan konsistensi dari Pemerintah Pusat, seluruh jajaran Dispora, Dinas Pendidikan, seluruh jajaran Dispora, Dinas Pendidikan, KONI, Perguruan Tinggi, pihak swasta, serta kemampuan SDM mendukung pengembangan SKO.

1.2. Kebijakan tetap mempertahankan PPLP dan SMA Olahraga

Belum mampu mengatasi permasalahan dalam pengembangan atlet di Provinsi Riau karena alternatif kebijakan ini, hanya bersifat kesepakatan tanpa adanya Batasan kewenangan yang jelas antara pembinaan Dispora dan Disdik provinsi Riau., seperti: penganggaran yang ganda pada cabang olahraga yang sama

Kurikulum pendidikan di sekolah yang belum sesuai dengan standar kurikulum SKO, sehingga sulitnya siswa/atlet untuk mengikuti Latihan/ try-out.

Pemanfaatan sarana prasarana belum dapat digunakan secara optimal, khususnya oleh SMA Olahraga saat ini, seperti adanya sistem penyewaan pada sarana milik Pemerintah Provinsi Riau dibawah pengelolaan Dispora.



Gambar 6. Perkembangan Sarana Pelatihan Tahun 2017-2021 di SMA Olah Raga dan PPLP Provinsi Riau.

Pembinaan atlet tidak akan optimal dikarenakan adanya dua instansi Pembina dan dua lokasi Latihan dan tempat tinggal yang berbeda untuk beberapa cabang olahraga.

Penganggaran untuk pembinaan akan terbagi menjadi dua, sehingga akan berdampak beban pada APBD Provinsi Riau, dan berkurangnya dukungan anggaran dari Pemerintah Pusat. Masih kurangnya dukungan dari berbagai pihak lain, seperti pihak swasta, KONI dan perguruan tinggi.

Kewenangan yang belum jelas dalam pembinaan prestasi atlet olahraga dan kurikulum Pendidikan.

Pemilihan Alternatif Kebijakan

Pemilihan alternatif kebijakan menggunakan metode *content analysis* berdasarkan fakta dan informasi yang diperoleh. Alternatif kebijakan yang tepat dalam mengatasi permasalahan pendidikan dan pembinaan olahraga atlet pelajar maka dipilihlah Kebijakan Pengembangan SKO. Pengembangan SKO dapat menyatukan antara kegiatan pendidikan dan pembinaan olahraga di satu tempat sehingga pembinaan dilakukan secara terpusat.

SKO adalah sekolah yang nantinya akan berada dibawah satu kewenangan, bisa dibawah kewenangan Dinas Pendidikan atau Dinas Pemuda Olahraga Provinsi Riau. Koordinasi harus tetap dilakukan antara dua dinas, serta koordinasi Pemerintah Pusat dan Daerah.

Selain koordinasi, perlu juga dilakukan sebuah evaluasi mulai dari sistem rekrutmen pelatih/guru dan atlet/siswa sampai prestasi olahraga provinsi Riau. Penganggaran dalam pembinaan atlet akan lebih fokus pada semua cabang olahraga tanpa adanya penganggaran ganda.

Kurikulum yang digunakan dalam SKO akan sesuai dengan standar kurikulum Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk sekolah keberbakatan.

REKOMENDASI

Setelah melakukan serangkaian proses Formulasi Kebijakan Publik berdasarkan data dan fakta, maka dirumuskan rekomendasi kebijakan yaitu

1. Mendirikan Sekolah Keberbakatan Olahraga (SKO), dimana dengan membentuk SKO dinilai tepat dan mampu untuk mengatasi permasalahan pendidikan dan pembinaan olahraga atlet pelajar di Provinsi Riau.
2. Membangun komitmen dari Kepala Daerah dalam pengembangan Pendidikan SKO melalui Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah.
3. Perlunya kejelasan dan kesepakatan yang membahas mengenai :
 - a. Perlu melakukan koordinasi dan bimbingan teknis secara berkala dengan Kementerian Pemuda dan Olahraga Republik Indonesia agar para aparat teknis pelaksana memperoleh pengetahuan dan pengalaman dalam Kebijakan Pengembangan SKO.
 - b. Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Riau harus selalu melakukan koordinasi dengan Dinas Pendidikan Provinsi Riau, KONI Provinsi Riau, serta masing-masing

Cabang Olahraga agar mempunyai satu pandangan terkait pentingnya pengembangan SKO.

- c. Melakukan kegiatan peningkatan kualitas kelembagaan dan SDM terutama kualitas pelatih/guru olahraga agar mampu menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.
 - d. Membuat SOP / Petunjuk Teknis dalam rekrutmen atlet/siswa dan pelatih/guru.
4. Membangun kemitraan dengan pihak swasta dan masyarakat agar masing-masing pihak bersinergi dan dapat bekerjasama dalam merencanakan, mengelola, melaksanakan, mengendalikan, serta mengawasi jalannya Kebijakan Pengembangan SKO di Provinsi Riau.

DAFTAR PUSTAKA

- Collins, D, et al. (2019). Research and Practice in Talent Identification and Development-Some Thoughts on the State of Play. *Journal of Applied Sport Psychology*, 31(3): 340-351
- Keban, Yeremias. T. 2008. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media.
- Poerwanti, Yuni. 2012. Manajemen Olahraga Nasional Dari Kebijakan Hingga Komitmen Teori dan Aplikasi. Jakarta Timur : MAGNAScript Publishing.
- Sugiyono. 2010. Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D). Bandung : Alfabeta.
- Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik, Teori dan Proses. Yogyakarta : Media Pressindo.
- Petunjuk Pelaksanaan dan Teknis Penyelenggaraan Pusat Pembinaan dan Latihan Olahraga Pelajar (PPLP). Deputi Bidang Peningkatan Prestasi dan Iptek Olahraga Kementerian Negara Pemuda dan Olahraga Tahun 2006.
- Rencana Strategis (RENSTRA) Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Riau Tahun 2019-2024.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional.