

HUBUNGAN DANA BAGI HASIL DENGAN PENERIMAAN DAERAH DAN KEMISKINAN PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

(Relationship of Revenue Sharing with Regional Revenue and Poverty in East Kalimantan Province)

Mandala Harefa

Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Jakarta Pusat 10270,
Email: Mandnias@yahoo.com

Naskah diterima: 13 November 2018
Naskah direview: 22 November 2018
Naskah diterbitkan: 31 Desember 2018

Abstract

The policy of regional autonomy within fiscal decentralization has significantly increased the amount of fiscal transfer fund to province, as well as municipality/district level. Those policy aims to reduce inter-regional inequality of regional fiscal capacity in order to improve the quality of public services in each regional government. But, based on other previous research, those policy doesn't have significant impact on overall revenue of East Kalimantan Province Budget. This study aims to analysis whether fiscal transfer policy such as revenue sharing from natural resources giving positive impact on revenue of East Kalimantan Province. This study uses qualitative methods to explain problems related to the implementation of fiscal decentralization policy. The results of this study showed that the revenue sharing from natural resources received by East Kalimantan Province in recent years had exactly decrease. One of the factors is the impact of the declining of natural resource production, in this case, the simultaneous decline of coal production which is due to a drastic decrease in prices on the world market. This factor has a significant impact on the implementation of regional development programs and on the efforts to reduce poverty. Therefore, the government of East Kalimantan Province must find any alternatives in spending funds sourced from DBH for productive investments that have a multiplier effect on regional economic development. This condition can be seen from the results of the accelerated economic growth of East Kalimantan Province which is still below the national average of 0.90 percent.

Keywords: *fiscal transfers, local revenue, revenue sharing funds, balancing funds, natural resources*

Abstrak

Kebijakan otonomi daerah yang disertai desentralisasi fiskal secara signifikan telah meningkatkan jumlah dana yang ditransfer ke daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dari beberapa hasil kajian, kebijakan tersebut ternyata belum berdampak pada peningkatan penerimaan daerah bagi Provinsi Kalimantan Timur. Studi ini dilakukan untuk mengkaji apakah transfer fiskal melalui Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) dan Pajak akan berpengaruh terhadap penerimaan daerah dan diharapkan dapat mengurangi kemiskinan di Provinsi Kalimantan Timur yang memiliki sumber daya alam cukup besar. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang menjelaskan permasalahan terkait pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal pada Provinsi Kalimantan Timur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DBH SDA dan Pajak yang diperoleh Provinsi Kalimantan Timur dalam beberapa tahun terakhir mengalami penurunan, sehingga berpengaruh pada penerimaan daerah secara keseluruhan. Salah satu faktornya adalah dampak menurunnya jumlah produksi SDA dalam hal ini produksi batu bara yang bersamaan akibat penurunan harga secara drastis di pasaran dunia. Faktor ini berdampak signifikan terhadap pelaksanaan program pembangunan daerah dan dalam upaya menekan tingkat kemiskinan. Oleh karena itu, pemerintah Provinsi Kalimantan Timur harus mencari alternatif dalam membelanjakan dana yang bersumber dari DBH untuk investasi yang produktif yang berdampak ganda terhadap perkembangan perekonomian daerah. Kondisi ini dapat dilihat dari hasil akselerasi pertumbuhan ekonomi Provinsi Kalimantan Timur masih di bawah rata-rata nasional yang mencapai 0,90 persen.

Kata kunci: transfer fiskal, pendapatan asli daerah, dana bagi hasil, dana perimbangan, sumber daya alam

PENDAHULUAN

Berdasarkan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, kebijakan transfer fiskal bertujuan untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD, khususnya penerimaan daerah, guna melaksanakan kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi. Sesuai konsep '*money follow functions*', kebijakan desentralisasi memerlukan sumber pendanaan bagi masing-masing daerah, terutama kabupaten/kota. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah dalam konteks otonomi akan terlaksana dengan

optimal apabila diikuti dengan pemberian pendapatan yang cukup. Pemerintah daerah akan memiliki keleluasaan dalam menyikapi aspirasi masyarakat dan mengakomodasi prioritas pembangunan daerah sehingga mempercepat peningkatan kesejahteraan, pelayanan umum, dan pertumbuhan ekonomi (Dirjen Keuangan Daerah, 2013). Meskipun peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen kualitas jasa (*service quality management*), namun pengalokasian belanja dengan baik dari sumber-sumber pendapatan daerah menjadi hal yang sangat krusial (Bastian, 2006).

Menurut Pasal 5 dalam Undang Undang yang sama sumber pendapatan tersebut dapat berasal dari Dana Perimbangan dan lain-lain Pendapatan yang Sah, di luar Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dana perimbangan, sebagai salah satu instrumen pendukung desentralisasi dalam menyelenggarakan pembangunan daerah, mencakup Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Insentif Daerah (DID). Keempatnya bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan untuk mendanai kebutuhan daerah bersama-sama dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Masing-masing dana perimbangan tersebut memiliki fungsi yang berbeda-beda. Menurut Mahi (2000:58), pada era otonomi yang berjalan saat ini, dalam upaya untuk kemandirian daerah, tampaknya PAD masih belum dapat diandalkan sebagai sumber pembiayaan karena relatif rendahnya basis pajak atau retribusi daerah. Selain itu, rendahnya kemampuan daerah dalam menggali PAD yang sah disebabkan pula oleh batasan hukum (Mardiasmo dan Makhfath, 2000). Bastian (2006) menambahkan apabila peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen kualitas jasa (*service quality management*). Dengan demikian, pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan alokasi belanja dengan baik untuk memberikan pelayanan kepada publik.

DBH lebih berfungsi sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak dan sumber daya alam (SDA) yang dibagihasilkan, termasuk sebagai pengkoreksi atas eksploitasi SDA selama ini. Menurut (Devas, 1989:179), DBH menjadi salah satu sumber pembiayaan yang berguna dalam menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya (Devas, 1989:179). Oleh sebab itu, daerah yang memiliki kekayaan SDA dan penghasilan pajak tinggi maka akan memiliki porsi pendapatan yang juga tinggi. Namun sayangnya potensi karakteristik SDA dan sumber pajak di Indonesia sangat beragam sehingga hal itu memengaruhi sumber pendapatan daerah melalui mekanisme Transfer ke Daerah (TKD). Menurut Bird and Vaillancourt (2002) pada akhirnya keterbatasan anggaran daerah tersebut akan menyebabkan penyediaan layanan publik menjadi lebih rendah.

Menurut data dari Kementerian Keuangan pada tahun 2004-2017, dana TKD mencapai Rp81,1 triliun menjadi Rp 764,9 triliun atau naik hingga 9 kali lipat. DBH juga memiliki tren yang menaik, di mana pada tahun 2008 mencapai Rp78,4 triliun menjadi sebesar Rp92,8 triliun pada tahun 2017, serta pada tahun 2019 dialokasikan meningkat menjadi Rp106,4 triliun. Namun masalahnya porsi DBH yang

diberikan ke daerah dapat berfluktuasi tergantung pengelolaan SDA dan pajaknya. Salah satu daerah dengan porsi DBH sangat tinggi (3 tertinggi) adalah di Provinsi Kalimantan Timur (Kaltim). Pada tahun 2017, penerimaan transfer fiskal dalam APBD Provinsi Kaltim menurun drastis. Dari kesepakatan Pemprov dan Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kaltim, rancangan APBD tahun depan sebesar Rp8,098 triliun. Nominal tersebut terendah dalam tujuh tahun terakhir. Pada tahun 2011, APBD Provinsi Kaltim sebesar Rp11,47 triliun dan meningkat menjadi Rp15,13 triliun pada tahun 2013. Namun sejak saat itu, anomali APBD mulai terjadi, di mana angkanya terus menurun. Pada tahun 2016 APBD hanya sebesar Rp10,2 triliun dan tahun depan diperkirakan hanya Rp8,098 triliun. Hal ini dapat terjadi karena pengaruh fluktuasi dari DBH SDA dan pajak akibat kebijakan pemerintah pusat terkait TKD. Proporsi APBD Provinsi Kaltim terdiri dari PAD sebesar 48 persen dan dana perimbangan sebesar 52 persen. Penyusun dana perimbangan terbesar berasal DBH SDA dari minyak dan gas (migas) dan tambang serta DBH pajak. Pada tahun 2014 Provinsi Kaltim menjadi penerima DBH SDA tertinggi dibandingkan provinsi lain di Indonesia (Ahmad Zaini, 2017). Bahkan Provinsi Kaltim pernah juga menerima transfer dari pemerintah pusat (DBH SDA) sebesar Rp5 triliun-Rp6 triliun (News.ddtc.co.id, 2018).

Penerapan kebijakan TKD dari SDA dan pajak didasarkan pada daerah penghasil (*by origin*) dan penyaluran dilakukan berdasarkan realisasi penerimaan (*based on actual revenue*). Permasalahan DBH muncul, termasuk di Provinsi Kaltim, terkait dengan (a) sering terjadi keterlambatan penerimaan DBH. Rumitnya proses transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah membuat proses pembangunan di daerah menjadi tidak optimal (Kabar24.Bisnis, 2012), (b) jumlah yang diterima daerah sering tidak pasti karena adanya perubahan nilai dan selisih DBH akibat perbedaan hitung antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal tersebut implikasi dari perhitungan realisasi PNBP SDA sampai akhir tahun anggaran dengan DBH yang telah disalurkan dan diperhitungkan sebagai kurang bayar/lebih bayar untuk diselesaikan pada tahun anggaran berikutnya. Perubahan atau perbedaan tersebut akibat adanya perubahan eksternal karena menurunnya kegiatan perekonomian, menurunnya jumlah produksi dan harga minyak dunia, dan perubahan kurs nilai mata uang, dan (c) penetapan jumlah DBH yang diterima seringkali tidak sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini terjadi penetapan perhitungan DBH dianggap kurang terbuka. Terlebih lagi TKD dilaksanakan melewati pertengahan tahun anggaran karena penetapan berdasarkan realisasi

penerimaan. Hal tersebut akan mengganggu penerimaan pemerintah daerah dan perencanaan dalam penggunaan DBH. Bagi daerah penghasil SDA, DBH menjadi sumber pendapatan daerah yang potensial (Sri Mulyati Yusriad, 2017).

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis (a) hubungan kebijakan DBH terhadap penerimaan di Provinsi Kaltim. Menurut Dispenda-kaltim.org (2017) kondisi APBD Provinsi Kaltim menjadi rentan karena ketergantungannya yang tinggi terhadap DBH. Sedangkan menurut Brojonegoro dan Vazquez (2005), DBH digolongkan ke dalam *conditional transfer* (transfer bersyarat) dengan formulasi dalam persentase tertentu yang masih banyak dikritik oleh daerah penghasil SDA, dan (b) pelaksanaan atau implementasi kebijakan DBH terhadap kondisi riil, khususnya kaitannya dengan kemiskinan di Provinsi Kaltim.

METODE

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskripsi. Langkah-langkah pendekatannya mencakup (a) menjelaskan permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya DBH dari proporsi persentase yang telah diatur dalam regulasi dan (b) menjelaskan implementasi kebijakan DBH melalui informasi terkait dengan penetapan jumlah dan penerimaan DBH. Adapun data yang digunakan mencakup data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari melakukan (a) wawancara mendalam dengan *stakeholders* terkait, seperti Biro Perekonomian, Dinas Pendapatan, Bappeda Provinsi Kaltim, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Badan Pusat Statistik (BPS), dan akademisi Universitas dan (b) *focus group discussion* (FGD). Kegiatan pengumpulan data primer dilakukan di Provinsi Kaltim pada tahun 2017. Seluruh *stakeholders* tersebut dipilih dengan pertimbangan sebagai pelaku langsung dan juga pemerhati isu kebijakan DBH. Sedangkan data sekunder berasal dari berbagai terbitan terpercaya, seperti Badan Pusat Statistik (BPS), Bappeda Provinsi Kaltim, jurnal, surat kabar, majalah, dokumen resmi, artikel lain yang sumber dari internet. Seluruh data primer yang diperoleh kemudian dikelompokkan dan disesuaikan dengan tema, elaborasi isu masalah, dan kebijakan yang dilakukan untuk memudahkan dalam menganalisis dan menarik kesimpulan serta rekomendasi dalam rangka perbaikan kebijakan desentralisasi fiskal secara umum dan kebijakan DBH secara khusus.

Untuk meningkatkan presisi hasil analisis, penelitian ini juga melakukan pra penelitian lapangan sebelum melakukan wawancara mendalam dengan *stakeholders*. Kegiatan tersebut dilakukan

mencakup studi dokumentasi dan kepastakaan serta diskusi kelompok terfokus dengan narasumber yang memiliki kepakaran di bidangnya masing-masing.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Struktur Perekonomian dan Dana Bagi Hasil

Struktur ekonomi Provinsi Kaltim selama periode tahun 2010-2017 ternyata tidak mengalami pergeseran yang berarti. Bahkan untuk lapangan usaha utama, yaitu pertambangan dan penggalian sejak tahun 2010 *share*-nya cenderung mengalami penurunan. Hal ini karena di samping adanya gejala harga komoditas pertambangan (migas dan batu bara) di pasar global, juga dipengaruhi oleh produktivitasnya yang cenderung menurun (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2016). Pada tahun 2017 lapangan usaha ini hanya mampu memberi kontribusi sebesar 47,5 persen, di mana pada masa *booming* pada tahun 2012 dapat memberikan kontribusi hingga sebesar 53,3 persen. Salah satu komoditas yang terpenting adalah batu bara (dengan harga USD110 per meter kubik), yang kemudian mengantarkan Provinsi Kaltim sebagai salah satu daerah dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi se-Indonesia. Kondisi ini akhirnya secara langsung memengaruhi peranan masing-masing lapangan usaha lainnya yang memiliki tren meningkat pada tahun 2017, kecuali beberapa sektor seperti industri pengolahan (Tabel 1).

Selama kurang lebih 20 tahun, yaitu tahun 1970 hingga 1990, sektor kehutanan menjadi tulang punggung ekonomi di Provinsi Kaltim. Kemudian pergeseran struktur ekonomi terjadi pada era 1990an, di mana sektor pertambangan mulai menjadi basis ekonomi menggantikan sektor kehutanan. Periode tahun 1990-2000, sektor pertambangan, migas, dan industri pengilangan minyak bumi dan gas alam cair mulai mendominasi ekonomi wilayah Kaltim. Memasuki tahun 2000an, sektor tambang nonmigas, yakni batu bara, menggeser posisi sektor tambang migas. Saat ini, sektor pertambangan batu bara sudah tidak lagi dapat diandalkan untuk menopang perekonomian Kaltim. Selain harga batu bara yang cenderung menurun, juga pengaruh faktor kondisi perekonomian global. Misalnya China sebagai pembeli utama batu bara dari Provinsi Kaltim telah menetapkan kebijakan *green industry* (Petriella, 2016).

Penurunan sektor pertambangan dan penggalian tersebut tidak hanya akan memengaruhi pertumbuhan ekonomi Provinsi Kaltim tetapi juga kontribusinya terhadap sektor migas dan minerba nasional. Hal ini karena sumber produksinya banyak yang berasal dari Provinsi Kaltim, misalnya (a) minyak bumi di Blok Rokan, lepas pantai Blok Mahakam,

Tabel 1. PDRB Atas Dasar Harga Konstan (2010=100) Provinsi Kalimantan Timur Berdasarkan Lapangan Usaha, Tahun 2010-2017

(dalam persentase)

Lapangan Usaha	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pertanian	5,5	5,5	5,6	5,8	6,1	6,5	6,5	6,7
Pertambangan dan Penggalian	49,9	51,9	53,3	53,1	52,0	50,0	48,4	47,5
Industri Pengolahan	24,7	22,3	20,5	19,7	19,4	20,2	21,3	21,4
Pengadaan Listrik dan Gas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Konstruksi	6,5	6,4	6,5	6,6	6,9	7,0	6,8	7,0
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	4,4	4,5	4,5	4,6	4,7	4,9	5,0	5,2
Transportasi dan Pergudangan	2,3	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9
Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
Informasi dan Komunikasi	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6
Jasa Keuangan	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4
<i>Real Estate</i>	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Jasa Perusahaan	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8	1,7
Jasa Pendidikan	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4	1,4
Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Jasa Lainnya	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5

Sumber: <https://kaltim.bps.go.id>, 2018.

Blok *East* Kalimantan, Blok Sanga Sanga lepas pantai Kaltim; (b) gas bumi di lepas pantai Kaltim, Blok Sanga Sanga lepas pantai Kaltim; dan batu bara di Sangatta. Khusus pada Blok Mahakam menghasilkan gas bumi terbanyak dengan pencapaian di semester I/2017 sebanyak 1.504 juta standar kaki kubik per hari atau 20 persen dari total produksi nasional. Sementara realisasi produksi minyak bumi di semester pertama tahun 2017 sebanyak 55 ribu barel minyak per hari, yang berada di urutan keempat dari daftar produsen minyak nasional (Yuliawati dan Amelia, 2018).

Potensi yang sangat besar tersebut memiliki implikasi penting terhadap DBH yang akan diterima oleh Provinsi Kaltim. Pada Tabel 2 disajikan perkembangan 15 provinsi penerima DBH terbesar di Indonesia dan Kaltim menempati urutan ketiga. Untuk Provinsi DKI Jakarta menikmati DBH pajak yang sangat besar, sedangkan Provinsi Jatim, porsi DBH besar banyak berasal dari cukai rokok atau Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT), selain SDA. Menurut Kemenkeu (2017), selain mendapatkan alokasi DBH SDA minyak bumi sebesar 15,5 persen dan DBH SDA gas bumi sebesar 30,5 persen, khusus

untuk Provinsi Aceh dan Provinsi Papua Barat juga mendapatkan alokasi DBH SDA minyak bumi dan DBH SDA gas bumi dalam rangka Otonomi Khusus (Otsus) masing-masing sebesar 55 persen dan 40 persen yang diperuntukkan untuk mendanai program/kegiatan bidang pendidikan dan kesehatan. Untuk daerah lain, termasuk Kaltim, penggunaan dana sebesar 15,5 persen tersebut tergantung cara dari pemerintah daerah mengaturnya.

Hubungan antara Dana Bagi Hasil dan Penerimaan Daerah

Menurut Davey (1980:14) terdapat 4 (empat) kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin sistem hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah bekerja, yaitu sistem tersebut harus (1) memberikan kontribusi kekuasaan yang rasional di antara tingkat pemerintahan dalam menggali sumber-sumber pendapatan pemerintah dan kewenangan melalui pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi, (2) menyajikan bagian yang memadai dari sumber-sumber pendapatan masyarakat untuk membiayai fungsi penyediaan

Tabel 2. Kontribusi Dana Bagi Hasil Provinsi Kaltim dan Beberapa Provinsi Lainnya Tahun Anggaran 2018 (dalam persentase)

No.	Provinsi	DBH Pajak	DBH SDA	DBH Migas	DBH Total
1.	DKI Jakarta	57,1	2,0	4,0	46,1
2.	Jawa Timur	8,4	8,8	17,3	8,5
3.	Kalimantan Timur	2,4	23,7	16,8	6,7
4.	Jawa Barat	6,4	3,2	3,7	5,8
5.	Riau	3,0	9,5	18,1	4,3
6.	Sumatera Selatan	2,6	9,4	13,0	3,9
7.	Jawa Tengah	4,5	0,1	0,1	3,6
8.	Papua	1,0	5,5	0,0	1,9
9.	Kalimantan Selatan	0,7	6,9	0,0	1,9
10.	Banten	2,2	0,0	0,0	1,8
11.	Aceh	0,7	5,0	9,9	1,6
12.	Sumatera Utara	1,7	0,7	0,0	1,5
13.	Kalimantan Tengah	0,5	4,8	0,0	1,3
14.	Papua Barat	0,5	4,4	7,4	1,3
15.	Nusa Tenggara Barat	1,1	1,3	0,0	1,2

Sumber: <http://www.djpk.kemenkeu.go.id>, 2018.

pelayanan dan pembangunan ekonomi, (3) mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil, dan (4) pajak atau retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Terkait dengan sumber pendapatan daerah, ketika penerimaan daerah dari DBH meningkat maka pemerintah daerah dituntut juga memperbesar pengeluarannya. Hal ini karena DBH yang berasal dari pungutan pajak akan menurunkan pendapatan masyarakat. Turunnya pendapatan masyarakat berdampak pada turunnya permintaan masyarakat terhadap barang dan jasa. Penurunan permintaan atas barang dan jasa tersebut dapat menurunkan kegiatan perekonomian. Menurut Case dan Fair (2007:102) pengeluaran pemerintah akan menyebabkan bertambahnya *output* dan pendapatan. Implikasi dari semakin tingginya penerimaan maka akan semakin memperbesar investasi pemerintah melalui belanja modal.

Salah satu indikator dalam menganalisis kemampuan keuangan daerah adalah dengan melihat derajat otonomi fiskal yang dihitung melalui ukuran kontribusi realisasi PAD terhadap APBD. Bila mengkaji kemampuan keuangan Provinsi Kaltim pada periode-periode sebelumnya, dapat dilihat dalam realisasi dan kemampuan pemerintah daerah dalam pembangunan daerah apakah sesuai dengan kemampuan pendanaan yang ada. Perangkat Daerah (PD) merupakan satuan entitas akuntansi dalam pemerintahan daerah sehingga memiliki tanggung jawab terhadap anggarannya masing-masing termasuk dalam pencatatan akuntansi. Realisasi dari penggunaan anggaran tersebut disusun dalam Laporan Realisasi Anggaran yang harus dilaporkan secara fungsional kepada Bendahara Umum Daerah atau Pejabat Pengelola Keuangan Daerah, yaitu Biro Keuangan Sekda Provinsi Kaltim dan secara administratif harus dilaporkan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), yaitu Pejabat Pengguna Anggaran masing-masing PD.

Dari segi pengawasan terhadap rangkaian pengelolaan keuangan daerah periode tahun tahun sebelumnya, disusun laporan keuangan oleh Biro Keuangan sebagai entitas pelaporan yang terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Laporan keuangan inilah yang kemudian akan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di mana pengelolaan keuangan ini mencakup seluruh transaksi keuangan yang dikelola oleh setiap PD dan dikoordinir oleh Biro Keuangan.

Pengelolaan keuangan daerah tersebut berawal dari penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, laporan semester, laporan prognosis realisasi anggaran, laporan realisasi anggaran, neraca, hingga catatan atas laporan keuangan. Laporan tersebut disusun secara otonomi oleh perangkat daerah sebagai entitas akuntansi yang kemudian diverifikasi dan dikompilasi oleh Biro Keuangan sebagai entitas pelaporan menjadi Laporan Keuangan Provinsi Kaltim. Sementara itu, Laporan Arus Kas disusun secara sentralistik oleh Biro Keuangan.

Berdasarkan pelaporan dan pengawasan dari Laporan Keuangan Provinsi Kaltim tahun 2013 maka sesuai hasil opini audit BPK menunjukkan hasil Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Namun tahun 2014, opini BPK tersebut menurun kategorinya menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP) yang mengindikasikan terjadinya penurunan performa pelaporan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Penurunan tersebut perlu menjadi

perhatian penting mengingat fokus utama reformasi birokrasi salah satunya adalah tertib administrasi yang mengindikasikan meningkatnya tata kelola pemerintahan daerah.

Gambaran mengenai perkembangan Pendapatan Daerah Provinsi Kaltim selama kurun waktu tahun 2013-2016 dapat dilihat pada Tabel 3 di mana analisis terhadap perkembangan pendapatan daerah secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut. Meskipun rata-rata pertumbuhan realisasi pendapatan daerah mencapai -12,36 persen. Penurunan ini dipicu oleh menurunnya hampir seluruh unsur-unsur pendapatan daerah, kecuali lain-lain pendapatan yang sah, DAK dan pendapatan hibah dari kelompok masyarakat yang peningkatannya tidak signifikan. Sebagian besar pendapatan daerah berasal dari pajak daerah dan DBH pajak/bagi hasil bukan pajak terutama dari sektor pertambangan dan penggalian yang memiliki sumbangan perekonomian terbesar di Kaltim.

Sedangkan realisasi PAD menurun dengan rata-rata pertumbuhan sebesar -11,49 persen. Secara umum, selama kurun waktu empat tahun terakhir, unsur-unsur PAD menunjukkan penurunan yaitu

pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain PAD yang sah. Kontribusi PAD terhadap total Pendapatan Daerah Provinsi Kaltim mulai tahun 2014 tumbuh sebesar 13,24 persen, tahun 2015 turun sebesar 25,72 persen, dan tahun 2016 turun sebesar 20,78 persen sehingga rata-rata pertumbuhan PAD berada pada kisaran -9,86 persen.

Hal ini menunjukkan tingkat ketergantungan keuangan daerah terhadap bantuan keuangan dari pemerintah pusat berada pada tingkat sedang. Realisasi penerimaan dana perimbangan pun terus mengalami penurunan selama kurun waktu empat tahun terakhir dengan rata-rata penurunan sebesar 9,24 persen. DBH pajak dan bukan pajak yang juga turun sebesar 18,32 persen. Namun di sisi lain pemerintah pusat melalui kebijakan transfer DAK untuk pembangunan infrastruktur publik meningkat sangat tinggi sekali hingga mencapai 7.081,32 persen. Namun secara totalitas realisasi anggaran dengan lain-lain pendapatan daerah yang sah rata-rata pertumbuhannya juga turun sebesar 24,73 persen.

Pengelolaan keuangan pemerintah daerah Kaltim dan kerangka pendanaan ini menjadi dasar utama

Tabel 3. Kinerja Pendapatan dan Transfer Daerah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2013-2016 (Realisasi)

Uraian	2013 (dalam Rupiah)	2014 (dalam Rupiah)	2015 (dalam Rupiah)	2016 (dalam Rupiah)	Rata-Rata Pertumbuhan (Persen)
Pendapatan Daerah	11.631.697.051.829	11.287.300.941.021	8.999.519.970.923	7.987.877.780.773	-11,49
PAD	5.885.262.003.582	6.664.586.023.490	4.484.753.878.953	4.031.514.706.408	-9,86
Pajak Daerah	4.929.791.598.766	5.429.125.998.687	3.753.718.935.815	3.127.250.928.432	-12,47
Retribusi Daerah	33.676.707.132	15.494.252.850	14.722.788.428	19.435.790.560	-8,99
Hasil Pengelolaan Keuangan Daerah yang Dipisahkan	291.684.072.009	310.199.925.478	230.816.057.794	167.385.377.650	-15,57
Lain-lain PAD yang sah	630.109.625.673	909.765.846.475	485.496.096.914	717.442.609.764	15,17
Dana Perimbangan	5.335.759.149.747	4.253.320.982.625	4.024.025.055.410	3.941.626.961.365	-9,24
DBH Pajak/ Bagi Hasil Bukan Pajak	5.272.171.973.247	4.194.970.542.625	3.805.373.705.410	2.844.821.387.413	-18,32
DAU	55.539.336.500	57.312.515.000	-	80.402.179.000	-
DAK	8.047.840.000	1.037.925.000	218.651.350.000	1.016.403.394.952	7.081,32
Dana Penyesuaian	-	-	-	-	-
Dana Insentif Daerah	-	-	-	-	-
Lain-Lain PAD yang sah	410.675.898.500	369.393.934.905	490.741.036.560	14.736.113.000	-24,73
Pendapatan Hibah	16.045.173.000	16.781.978.000	11.404.893.000	9.736.113.000	-14,03
Dana Penyesuaian	394.630.725.500	352.611.956.905	479.336.143.560	5.000.000.000	-24,56

Sumber: RKPD Provinsi Kaltim, Tahun 2017 (diolah).

Tabel 4. Realisasi Pendapatan, Transfer Daerah dan Belanja Daerah Dana Perimbangan dan Proposi Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2012- 2016*

Tahun	2012 (Realisasi)	2013 (Realisasi)	2014 (Realisasi)	2015 (Realisasi)	2016 (Realisasi)
Dana Perimbangan (rupiah)	6,089,860,849,779.00	5,335,759,149,747.00	4,253,320,982,625.00	4,024,025,055,410.00	3,941,626,961,365.00
Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak (rupiah)	5,984,332,194,779.00	5,272,171,973,247.00	4,194,970,542,625.00	3,805,373,705,410.00	2,844,821,387,413.00
Proporsi DBH (persen)	98,27	98,65	94,57	72,17	56,42
Dana Alokasi Umum (rupiah)	52,637,761,000.00	55,539,336,500.00	57,312,515,000.00	0.00	80,402,179,000.00
Proporsi DAU (persen)	0,86	1,04	1,35	0	2,04
Dana Alokasi Khusus (rupiah)	34,616,130,000.00	8,047,840,000.00	1,037,925,000.00	218,651,350,000.00	1,016,403,394,952.00
Proporsi DAK (persen)	0,57	0,15	0,02	54,34	25,79
Dana Penyesuaian	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Dana Insentif Daerah (rupiah)	18,274,764,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah (rupiah)	404,935,033,000.00	410,675,898,500.00	369,393,934,905.00	490,741,036,560.00	14,736,113,000.00

Sumber: Bappeda Provinsi Kaltim, 2017 (diolah).

penentuan target dampak serta hasil dari sasaran dan program pembangunan. Dengan dilakukan revisi perencanaan, di mana kebijakan pembangunan telah dilaksanakan dalam 2 tahun fiskal dan satu tahun fiskal sedang berjalan, analisis gambaran umum kinerja keuangan dilakukan terhadap realisasi APBD tahun 2014, APBD tahun 2015, penetapan APBD tahun 2016, serta proyeksi APBD tahun 2017. Realisasi beberapa tahun sebelumnya dimungkinkan untuk dicantumkan dalam rangka memperkaya analisis. Data dan informasi dimaksud digunakan sebagai bahan analisis dan perspektif untuk mengetahui kemampuan pendanaan pembangunan jangka menengah, khususnya pada tahun 2018.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi Pemerintah Daerah Provinsi Kaltim dalam merencanakan pembangunan dan mengembangkan potensi sumber daya di wilayahnya. Ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonominya secara efektif, yaitu (1) besarnya kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola, dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan (2) berkurangnya ketergantungan kepada bantuan pusat, di mana PAD harus menjadi sumber pendanaan utama yang didukung oleh pendanaan dari perimbangan keuangan pusat dan daerah tahun 2018.

Dana perimbangan merupakan kontributor terbesar pendapatan daerah pada tahun 2012, namun mengalami penurunan pada tahun 2013 yang berimbas pada proyeksi dana perimbangan periode tahun 2016-2018. Penurunan dana perimbangan pada tahun 2013-2015 cenderung fluktuatif, dana perimbangan tahun 2013 yang mencapai Rp5,35 triliun secara umum diproyeksi akan terus menurun hingga tahun 2018 hanya sebesar Rp2,63 triliun. Bila dilihat proporsi DBH dari jumlah penerimaan dana perimbangan Provinsi Kaltim proporsi DBH mendominasi, yaitu sebesar 98,27 persen, tahun 2015 menurun menjadi 72,17 persen dan proporsi DBH tahun 2017 hanya 56,42 persen. Namun demikian secara umum penurunan penerimaan dana tranfer fiskal dikonversi melalui penerimaan dana perimbangan DAU dan DAK (Tabel 4).

Dari Tabel 4 tersebut dapat diperhatikan bahwa terdapat beberapa indikator pemicu penurunan proyeksi dana perimbangan, yaitu (a) pada dana perimbangan dari hasil bagi pajak, khususnya penurunan penerimaan bagi hasil PBB. Penurunan bagi hasil PBB ini terjadi karena penerimaan sektor PBB P2 (pedesaan dan perkotaan) telah diserahkan ke pemerintah kabupaten/kota sehingga penerimaan sektor PBB pemerintah provinsi hanya berasal dari PBB P3 (Perhutanan, Perkebunan, dan Pertambangan). Selain itu, dengan diterbitkannya Surat Edaran Gubernur 180/1375-HK/2013 tertanggal 25 Januari

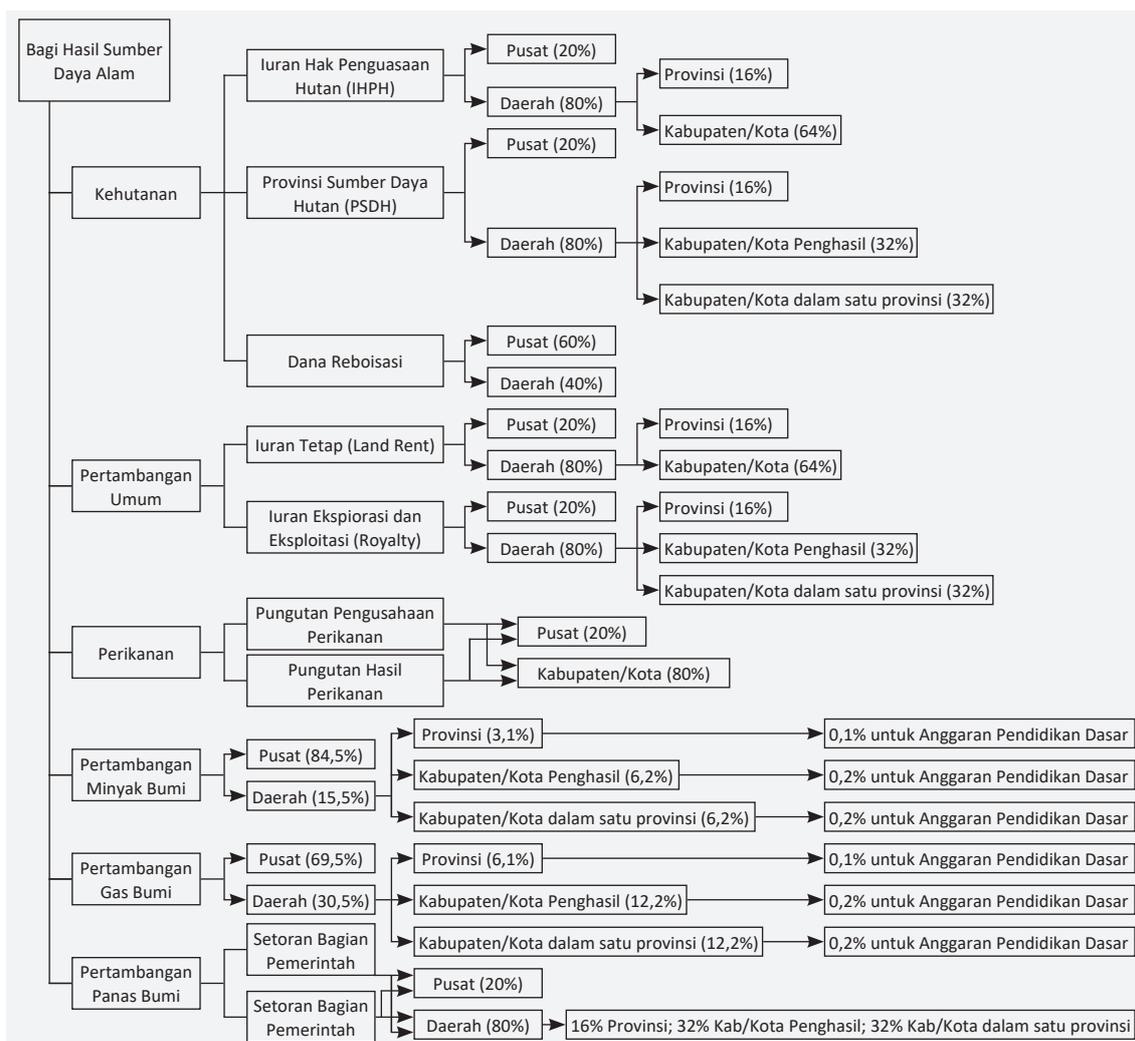
2013 terkait moratorium perijinan pembukaan lahan pertambangan dan kehutanan, akan menyebabkan PBB P3 juga mengalami penurunan dan (b) pada dana perimbangan dari hasil bukan pajak; pemicu terbesar penurunan dana perimbangan berasal dari bagi hasil sektor migas dan batu bara. Penurunan bagi hasil pertambangan batu bara terjadi karena (1) adanya pembatasan jumlah produksi batu bara oleh pemerintah pusat, (2) harga batu bara dari tahun ke tahun cenderung menurun akibat adanya krisis ekonomi global yang dibarengi penurunan permintaan batu bara, dan (3) penurunan produksi batu bara karena merupakan SDA tidak terbarukan.

Sedangkan terjadinya penurunan bagi hasil sektor migas disebabkan belum diketemukannya cadangan baru untuk eksplorasi migas (wilayah 0-12 mil) dan terjadinya penurunan produksi migas secara alamiah sekitar 6-10 persen per tahun. Dengan demikian dalam perencanaan proporsi penerimaan DBH sekitar 56,42 persen pada tahun 2017 dan 75,65 persen pada tahun 2018 yang seharusnya proporsi dari DBH SDA masih fluktuatif.

Hasil realisasi itu tidak lepas dari kondisi perekonomian Provinsi Kaltim yang masih mengalami kontraksi pada tahun 2015 dan tahun 2016 sehingga masih berdampak terhadap penurunan alokasi TKD. Penurunan tersebut khususnya terjadi pada DBH, di mana alokasi tahun lalu sebesar Rp12,90 triliun menjadi hanya Rp9,34 triliun di 2017 atau turun sebesar 27,55 persen. Namun penurunan DBH tersebut juga diiringi dengan adanya peningkatan alokasi untuk pos-pos TKD Lainnya, kecuali DAK Non Fisik (Dirjen Perbendaharaan, 2017).

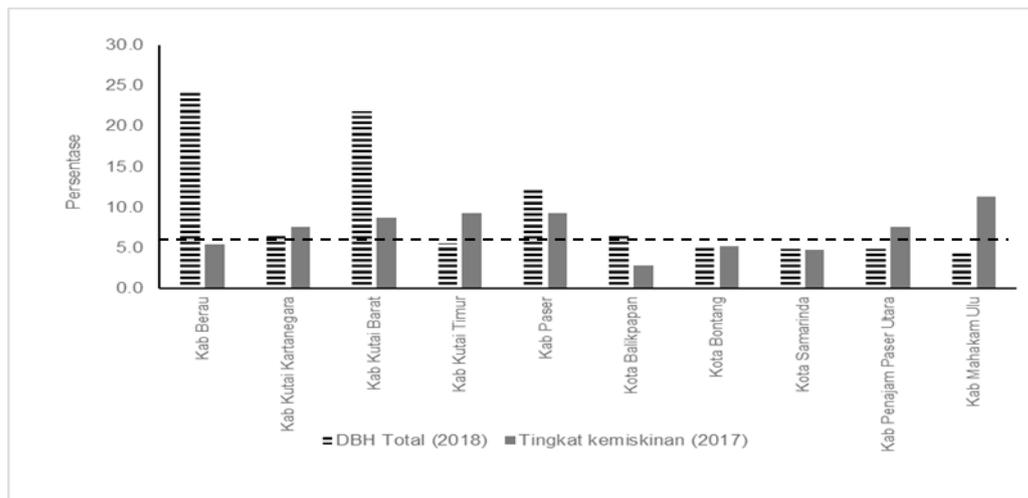
Hubungan antara Dana Bagi Hasil dengan Kemiskinan

Secara umum, tujuan transfer fiskal adalah untuk menginternalisasikan eksternalitas fiskal yang muncul lintas daerah, memperbaiki sistem perpajakan, mengoreksi ketidakseimbangan fiskal, dan mengakomodasi pemerataan fiskal antardaerah dalam suatu negara (Oates, 1999). Berdasarkan pandangan itu, desentralisasi fiskal, salah satunya melalui DBH, harus dimanfaatkan serius oleh pemerintah daerah untuk mendukung pertumbuhan



Sumber: Kemenkeu, 2017.

Gambar 1. Jenis Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam



Sumber: <https://kaltim.bps.go.id>, 2018.

Gambar 2. Hubungan antara Dana Bagi Hasil dan Tingkat Kemiskinan di Kabupaten/Kota Provinsi Kaltim Tahun 2018

ekonomi. Di Indonesia, desentralisasi fiskal dalam sisi pengeluaran dibiayai melalui dana transfer daerah.

DBH merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuan DBH adalah untuk memperbaiki keseimbangan vertikal antara pusat dan daerah dengan memerhatikan potensi daerah penghasil. Pembagian DBH dilakukan berdasarkan prinsip *by origin*. Penyaluran DBH dilakukan berdasarkan prinsip *based on actual revenue*. Maksudnya adalah penyaluran DBH berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan (Pasal 23 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004). Jenis-jenis DBH meliputi DBH Pajak dan DBH SDA. DBH Pajak meliputi pajak bumi dan bangunan, pajak penghasilan dan cukai hasil tembakau. Sedangkan DBH SDA meliputi kehutanan, mineral dan batu bara,

minyak bumi dan gas bumi, perusahaan panas bumi dan perikanan.

DBH PBB dan PPh dibagi kepada daerah penghasil sesuai dengan porsi yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004. DBH CHT dan DBH SDA dibagi dengan imbalan daerah penghasil mendapatkan porsi lebih besar dan daerah lain (dalam provinsi yang bersangkutan) mendapatkan bagian pemerataan dengan porsi tertentu yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Meskipun penggunaan DBH diserahkan pada pemerintah daerah namun sebagian daripadanya di- *earmark* untuk bidang pendidikan, baik DBH di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Secara normatif hal tersebut dapat dilihat pada Gambar 1.

Salah satu hasil akhir dari pengelolaan DBH yang efektif dan efisien dapat dilihat dari bagaimana terjadi perbaikan kehidupan masyarakatnya melalui penurunan tingkat kemiskinan di Provinsi Kaltim.

Tabel 5. Kontribusi Dana Bagi Hasil Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur Tahun Anggaran 2018 (dalam persentase)

Kab/Kota	DBH Pajak					DBH SDA		
	PPH	PBB	CHT	Migas	Minerba	Kehutanan	Perikanan	Panas Bumi
Kab. Berau	5,1	7,6	0,0	19,6	66,6	1,1	0,1	0,0
Kab. Kutai Kartanegara	3,1	41,5	0,0	27,3	27,7	0,4	0,0	0,0
Kab. Kutai Barat	4,7	8,9	0,0	23,5	60,4	2,5	0,2	0,0
Kab. Kutai Timur	4,8	12,9	0,0	10,7	70,8	0,7	0,1	0,0
Kab. Paser	4,6	7,7	0,0	19,1	67,6	0,8	0,1	0,0
Kota Balikpapan	30,1	1,8	0,0	26,2	41,2	0,6	0,2	0,0
Kota Bontang	15,6	14,7	0,0	26,8	42,1	0,6	0,2	0,0
Kota Samarinda	16,5	6,6	0,0	27,1	49,1	0,6	0,2	0,0
Kab. Penajam Paser Utara	5,1	12,7	0,0	30,8	49,6	1,5	0,2	0,0
Kab. Mahakam Ulu	5,4	2,5	0,0	34,2	54,0	3,6	0,2	0,0

Keterangan: PPH: pajak penghasilan, PBB: pajak bumi dan bangunan, CHT: cukai hasil tembakau.

Sumber: <http://www.djpk.kemenkeu.go.id>, 2018.

Dibandingkan dengan wilayah Kalimantan, capaian pembangunan manusia Kaltim merupakan yang tertinggi. Namun, kecepatan pertumbuhannya masih di bawah rata-rata nasional yang mencapai 0,90 persen. Namun secara spasial, jumlah penduduk miskin Kaltim paling banyak berdomisili di Kukar sebanyak 26 persen, diikuti oleh Kabupaten Kutai Timur sebesar 15 persen dan Kabupaten Paser sebesar 11 persen (Bank Indonesia-Kaltim, 2018). Di mana hal ini menjadi pertanyaan mengapa DBH SDA dan Pajak yang relatif tinggi untuk daerah kabupaten/kota di Provinsi Kaltim namun penurunan tingkat kemiskinan tidak terlalu signifikan. Berdasarkan Gambar 2 terlihat bahwa DBH kabupaten/kota yang tinggi tidak selalu berdampak pada tingkat kemiskinan yang rendah.

Apabila dilihat lebih detail, ketiga kabupaten tersebut memiliki komposisi DBH dari migas dan minerba yang relatif tinggi dibandingkan kabupaten/kota lainnya di Provinsi Kaltim (Tabel 3). Hal ini menunjukkan salah satu indikasi adanya “kutukan SDA”. Di mana suatu daerah sangat bergantung pada sektor SDA dan tidak menginvestasikan hasil SDA-nya ke dalam aset produktif atau yang memberikan *multiplier effect* tinggi atau mengembangkan sektor non ekstraktif. Bagaimanapun sektor industri ekstraktif (migas dan minerba) memiliki rentang waktu produksi yang terbatas untuk menjadi penyumbang pendapatan daerah dan juga pusat (nasional). Oleh sebab itu, perencanaan daerah menjadi kunci penting dalam mengantisipasi volatilitas pendapatan dan memilih prioritas belanja yang sesuai dengan kebutuhan daerah (Perkasa, 2013). Menurut Martawardaya, *et al.* (2016) menjelaskan bahwa terdapat korelasi negatif antara DBH SDA dengan status opini BPK (kinerja pemerintah). Jadi daerah yang kaya SDA ternyata cenderung mempunyai opini audit yang relatif buruk, di mana pada 20 persen daerah terkaya DBH SDA ternyata sebesar 1 persen kenaikan DBH SDA hanya akan menurunkan peluang pemerintah daerah mendapatkan opini audit WTP dan WDP sebesar 0,20 persen.

Kebijakan Dana Bagi Hasil dan Penerimaan Daerah

Provinsi Kaltim sesuai amanat Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, dalam otonomi daerah perencanaan pembangunan daerah dituangkan dalam perencanaan jangka panjang (RPJPD), Perencanaan Jangka Menengah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Pada era sebelumnya perencanaan pembangunan daerah dituangkan dalam bentuk Rencana Strategis Daerah (Perencanaan Jangka Menengah) dan Repetada (Perencanaan Tahunan). Terkait dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal maka daerah juga telah

melakukan evaluasi pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah dan perencanaan pembangunan daerah kedepan disusun dengan memperkirakan kemampuan fiskal daerah dalam membiayai program-program pembangunan daerah.

Dari hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah di Kaltim dapat disimpulkan bahwa permasalahan utama pembangunan di Kaltim adalah (1) masih rendahnya kualitas SDM yang ditunjukkan dengan IPM, harapan lama sekolah, rata-rata lama sekolah, angka harapan hidup, tingkat kemiskinan, dan tingkat pengangguran (2) struktur ekonomi daerah sangat tergantung pada sektor migas dan batu bara yang direfleksikan dari PDRB sektor migas dan batu bara sebesar 43 persen dari total PDRB, (3) daya saing investasi masih belum tinggi karena minimnya kuantitas dan kualitas pelayanan infrastruktur dasar, seperti jalan, energi, dan air baku, dan (3) penurunan kualitas lingkungan hidup sebagai akibat eksploitasi SDA. Hal ini juga sejalan dari hasil analisis yang menyatakan bahwa manajemen keuangan Kaltim, menurut BPK, juga buruk, indikasinya dilihat dari sisa anggaran lebih (silpa) cenderung meningkat tiap tahun. Seperti kekwatiran yang dikemukakan (Gamu *et al.*, 2015), besarnya anggaran yang dikelola mendorong terjadinya penyelewengan anggaran, serta tidak tanggap terhadap kepentingan publik kondisi ini kemungkinan ini dapat saja terjadi juga di Kaltim, meskipun untuk pembuktiannya perlu dilakukan penelitian lebih lanjut. Adanya program-program yang tidak tepat sasaran, dimana program yang disusun tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Kenaikan DBH dari sektor migas dan gas yang sedang dituntut Kaltim, akan berpotensi meningkatkan inefisiensi alokasi dana di daerah penghasil, karena dana tersebut cenderung digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai dibanding kesejahteraan masyarakat secara umum. Dalam konteks ini, pemerintah pusat berpendapat bahwa berapapun nilai DBH yang diperoleh daerah dalam hal ini Provinsi Kaltim, jika tata kelola kebijakan dan anggaran tidak menggunakan prinsip transparansi dan akuntabilitas, akan tidak berpengaruh terhadap upaya mendorong terpenuhinya layanan publik dan ketersediaan infrastruktur yang memadai bagi masyarakat (Kurniati, 2012).

Dari hasil kajian, DBH SDA yang di transfer oleh APBN melalui amanat UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dengan rincian 15,5 persen untuk minyak dan 30,5 persen untuk gas, ternyata tidak mampu mentrigger kesenjangan sosial ekonomi di daerah penghasil dan pengolah SDA, daerah/provinsi, seperti Kaltim dan daerah penghasil lainnya. Dalam kenyataannya masih jauh dari sejahtera, dana perimbangan DBH

SDA yang diperoleh masih tidak sebanding dengan kebutuhan fiskal yang diperlukan untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi.

Faktor penyebabnya bukan hanya persoalan bahwa dalam proses penentuan DBH SDA migas tersebut tidak memiliki formula yang ilmiah (sampai saat ini, tidak ada satu orangpun di Kementerian Keuangan atau Kementerian ESDM, yang mampu menjawab mengapa persentase DBH SDA minyak tsb 15,5 persen dan untuk gas 30,5 persen) sementara untuk Papua dan Aceh mengingat daerah ini adalah daerah dengan otonomi khusus, (UU No. 11 Tahun 2006) angka persentasenya adalah 70 persen untuk migas, faktor penyebabnya jelas. Penjelasannya bahwa di kedua daerah tersebut, telah terjadi konflik politik dan keamanan. Selain itu kelemahan yang mendasar juga ternyata DBH SDA migas tersebut juga tidak fokus untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, itulah sebabnya mengapa besaran persentase DBH migas tersebut tidak menjadi jaminan, apakah daerah tersebut lebih sejahtera atau tidak (Effendi dan Ikkal, 2017).

Dari permasalahan tersebut tentunya perencanaan pembangunan Kaltim ke depan diarahkan pada upaya transformasi struktur ekonomi dari struktur yang mengandalkan SDA yang tidak terbaharukan pada struktur ekonomi yang mengandalkan SDA yang terbaharukan. Untuk upaya tersebut maka diperlukan pembiayaan pembangunan yang berorientasi dan fokus pada pemecahan permasalahan yang dijelaskan sebelumnya.

Bila dilihat perkembangan penerimaan daerah yang bersumber dari DBH, walaupun daerah selalu merasa belum sesuai harapan, tetapi pemerintah daerah terus berupaya memaksimalkan penerimaan daerah tersebut pada program-program pembangunan yang mengarah dan berdampak langsung pada perkuatan struktur ekonomi daerah yang mandiri. Perencanaan pembangunan yang ditunjukkan untuk kepentingan masyarakat tidak akan berhasil tanpa peran serta masyarakat di dalam pembuatan perencanaan tersebut. Menyadari akan pentingnya peran masyarakat, pemerintah mengharuskan di dalam pembuatan perencanaan pembangunan baik pusat maupun daerah dilakukan musyawarah secara berjenjang dari tingkat bawah (*bottom up*). Proses tersebut diawali dengan Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kabupaten/Kota dan Musrenbang Provinsi kemudian tingkat Musrenbang Nasional dengan tujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan pengembangan potensi ekonomi daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang. (Jawaban Bappeda Provinsi Kaltim, 2017).

Terkait minimnya dana transfer ke daerah, permasalahan yang dihadapi daerah adalah besarnya beban anggaran pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik yang wajib (pendidikan, kesehatan, jalan, dan infrastruktur). Dengan demikian, pemerintah daerah Kaltim belum mampu secara maksimal melaksanakan program-program pembangunan yang strategis menuju peningkatan daya saing dan kemandirian ekonomi daerah. Sesuai regulasi yang mengatur tentang perencanaan dan pengelolaan keuangan daerah tidak ada amanat yang mengatur tentang pengelolaan penerimaan daerah dari DBH terkait dengan penggunaannya dalam alokasi belanja rencana pembangunan di daerah. Adapun kebijakan yang dilakukan daerah adalah mengoptimalkan penerimaan daerah yang berasal dari DBH pada program-program yang merupakan prioritas dan berorientasi pada pemecahan permasalahan pembangunan di daerah.

Pemerintah telah memiliki kebijakan yang sudah dilaksanakan dalam upaya mendukung pembangunan ekonomi dan daerah yang telah disesuaikan dengan kondisi daerah yang termuat dalam jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek. Melalui pengendalian dan evaluasi terhadap kebijakan dan hasil-hasil pembangunan secara berkala terhadap RPJMD Provinsi Kaltim tahun 2013-2018 maka strategi dan arah kebijakan dapat diperbaiki untuk meningkatkan efektivitasnya dalam mewujudkan visi dan misi RPJMD. Perbaikan atau revisi strategi dan kebijakan juga dilakukan untuk menyesuaikan dengan tantangan dan permasalahan yang belum terantisipasi serta perubahan-perubahan asumsi makro pembangunan dan pendanaan.

Dalam mengatasi permasalahan kekurangan dana pembangunan untuk penyediaan kebutuhan dasar masyarakat, pemerintah daerah mendorong pembiayaan pembangunan infrastruktur dengan membagi pembiayaan pembangunan diantaranya melalui dana APBN maupun APBD kab/kota sesuai dengan kewenangan. Dalam kebijakan perimbangan keuangan daerah, maka institusi yang berwenang dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan koordinasi antarinstansi dan kabupaten/kota adalah Badan Pendapatan Daerah (Bappenda) dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD).

Mengingat informasi kebijakan transfer ke daerah dilakukan secara tahunan maka kesesuaian antara rencana pendanaan yang bersumber dari DBH pada RPJMD Kaltim tahun 2013-2018 masih menggunakan angka proyeksi berdasarkan rata-rata realisasi selama 5 (lima) tahun sebelumnya dengan memerhatikan kebijakan ekonomi nasional serta asumsi-asumsi perkiraan kondisi ekonomi global

dan nasional. Upaya yang dilakukan seharusnya dalam mencapai prioritas daerah adalah dengan mengoptimalkan potensi PAD yang belum digarap secara maksimal sebagai pengganti dana DBH serta mendorong pembiayaan program-program prioritas pembangunan dengan sumber pendanaan lainnya seperti APBN dan kerja sama pemerintah dengan swasta.

Bila ditelaah secara keseluruhan, mekanisme penyaluran Dana Perimbangan (DBH, DAU, DAK) perlu dibangun sistem yang transparan terkait penghitungan dan kepastian jumlah dan waktu transfer ke daerah. Di samping itu, juga perlu dipertimbangkan adanya jeda waktu antara penyusunan APBN dengan APBD dengan pertimbangan unsur penerimaan pada APBD tergantung pada jumlah dana yang ditransfer pusat ke masing-masing daerah. Hal ini dengan tujuan agar daerah dapat memperoleh kepastian jumlah penerimaan dan rencana program prioritas daerah pada tahun rencana.

Harapan Pemerintah Provinsi Kaltim adalah agar pemerintah pusat dapat memfasilitasi daerah untuk dapat terlibat dalam menghitung perkiraan DBH ke daerah dengan memperkuat akses daerah pada sumber informasi sumber-sumber data yang berkaitan dengan DBH (data produksi migas dan batu bara). Namun dalam mengimbangi ketidakpuasan daerah penghasil terhadap perimbangan DBH yang diterima adalah dengan kebijakan memperbesar alokasi dana DAK pada daerah penghasil terutama pada program-program pembangunan infrastruktur (jalan dan listrik air baku) dan program-program pemulihan kualitas lingkungan.

Persoalan lainnya adalah bahwa formula alokasi DBH saat ini terlalu kompleks dan kurang memiliki landasan yang kuat. Rumusan bagi hasil untuk setiap jenis pajak dan juga penerimaan SDA sangat bervariasi satu dengan yang lain, dan semenjak ditetapkan rumusan alokasi ini pada tahun 2001, tidak ada argumentasi yang jelas tentang formula bagi hasil tersebut. Formula DBH menjadi makin kompleks lagi karena pemberlakuan formula yang berbeda untuk daerah-daerah dengan fasilitas otonomi khusus, yaitu Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua.

Sedangkan bila melihat hasil penelitian dari Murniasih dan Mulyadi tahun 2011 menunjukkan bahwa setiap peningkatan DBH menyebabkan peningkatan belanja daerah yang lebih besar bila dibandingkan peningkatan daerah yang disebabkan DAU dan PAD di daerah-daerah se-Provinsi Kaltim. Namun permasalahan yang utama dalam terkait proporsi penerimaan DBH untuk Provinsi Kaltim harus dipahami bahwa fluktuasi atau penurunan penerimaan DBH sangat tergantung dari jumlah

produksi dan nilai tukar yang telah disepakati dalam asumsi makro. Selain itu tentunya sesuai dengan formulasi kebijakan transfer dan perimbangan keuangan, DBH dari migas selama ini pastinya akan bisa membantu pemerintah daerah untuk membiayai program-program pemenuhan hak-hak dasar masyarakat bila dimanfaatkan sesuai prioritas dan efektif. Prioritas penerimaan DBH adalah diutamakan untuk menangani persoalan masyarakat di Provinsi Kaltim yang belum diselesaikan dengan baik, di antaranya terkait rendahnya tingkat kesejahteraan, sulitnya pendidikan dan lapangan kerja, buruknya kesehatan, maupun lingkungan hidup masyarakat, dan ketersediaan infrastruktur.

KESIMPULAN

Provinsi Kaltim yang merupakan salah satu daerah penghasil SDA dalam perkembangannya dan realisasi dari tahun ke tahun mengalami penurunan, baik penerimaan PAD dan penerimaan secara keseluruhan. Demikian pula halnya dengan transfer dana perimbangan secara keseluruhan mengalami penurunan, terutama DBH yang mengalami penurunan cukup signifikan. Di sisi lain transfer melalui DAK yang merupakan dana pembangunan bagi infrastruktur publik meningkat sangat tinggi sekali. Namun demikian dana bagi hasil tersebut belum secara signifikan memengaruhi tingkat kemiskinan beberapa daerah kabupaten di Kalimantan Timur

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal masih menghadapi beberapa tantangan antara lain bahwa penurunan angka kemiskinan di Provinsi Kaltim tidak terlalu signifikan. Pemerintah Provinsi Kaltim hendaknya mencari alternatif sumber penerimaan daerah lainnya di luar DBH SDA seperti pajak daerah guna membiayai berbagai kebutuhan belanja daerah terutama belanja modal dalam APBD-nya.

Kondisi tersebut tentunya menjadi faktor yang memengaruhi program kebijakan belanja daerah pemerintah Provinsi Kaltim, mengingat Provinsi Kaltim merupakan daerah penghasil yang cukup besar dari berbagai SDA. Menurunnya penerimaan dari DBH bisa jadi kerumitan dari alokasi DBH karena beragamnya dasar penetapan untuk bagi hasil. DBH migas kepada daerah didasarkan pada nilai *net-operating income* setelah dikurangi berbagai jenis pajak (PPh, PPN, dan PBB), dengan formula yang berbeda untuk migas. Hal ini bisa terjadi mengingat semakin menurunnya jumlah produksi SDA yang berasal dari Provinsi Kaltim, terutama batu bara yang harganya menurun secara drastis di pasaran dunia. Hal ini jelas akan berdampak langsung pada kapasitas APBD Provinsi Kaltim dalam membiayai berbagai program pembangunan dan pengurangan tingkat

kemiskinan. Sebab sampai saat ini ketergantungan APBD terhadap transfer fiskal dari pusat masih cukup besar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Timur. (2017). Analisis PDRB, Produk Domestik Regional Bruto menurut lapangan usaha tahun 2011-2015 Provinsi Kalimantan Timur. Samarinda: Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur.

Bastian, I. (2006). *Akuntansi sektor publik: Suatu pengantar*. Jakarta: Erlangga.

Bird, R. M. dan Vaillancourt, F. (2000). *Desentralisasi fiskal di negara-negara berkembang*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Case, K. E. dan Fair, R. C. (2007). *Prinsip-prinsip ekonomi. Edisi Kedelapan*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Davey, K. J. (1988). *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-praktek internasional dan relevansinya bagi dunia ketiga*. Jakarta: UI Press.

Devas, N. (1989). *Keuangan pemerintah daerah di Indonesia*. Jakarta: UI-Press.

Kemenkeu. (2017). Buku pegangan, pengalokasian dana bagi hasil sumber daya alam. Jakarta: Direktorat Dana Perimbangan, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.

Jurnal dan Working Paper

Bird, R. and Tarasov, A. V. (2002). Closing the gap: Fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. *Working Paper* No. 02-02, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies.

Boadway, R. and Tremblay, Jean-Francois. (2005). A theory of vertical fiscal imbalance. IFIR Working Paper No. 2006-4.

Brodjonegoro, B. and Martinez-Vazquez, J. (2002) An analysis of Indonesia's transfer system: Recent performance and future prospects. *Working Paper* 02-13. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies.

Gamu, J., Billon, P. Le, & Spiegel, S. (2015). The extractive industries and poverty: A review of recent findings and linkage mechanisms. *The Extractive Industries and Society*, Vol. 2 (No. 1), 162–176

Kurniati, T. (2012). Konflik dalam penentuan dana bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah propinsi Kalimantan Timur. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 16, No. 1, hal. 16-25.

Murniasih, E. dan Mulyadi, M. S. (2011). Pengaruh transfer pemerintah pusat terhadap perilaku fiskal pemerintah daerah di Provinsi Kalimantan Timur. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, Vol. 12, No.1, hal. 56-71.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, pp. 1.120-1.149.

Yusriadi, Sri Mulyati, (2017). Dana bagi hasil dan dana alokasi umum terhadap belanja daerah pada Provinsi Aceh. *AGREGAT: Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 1, No. 2, September 2017, hal 211-220.

Zaini, Ahmad (2017). Pengaruh kekayaan sumberdaya alam batubara terhadap ketimpangan pendapatan di Provinsi Kalimantan Timur. *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 13/No. 2/2017, hal.111-130

Makalah

Effendi, A. S. dan Iqbal, M. (2017). Reformulasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) dan transformasi ekonomi dalam upaya mengatasi kesenjangan kesejahteraan antara daerah penghasil SDA dan daerah bukan penghasil SDA di Indonesia. Makalah FGD di Fakultas Ekonomi & Bisnis Universitas Mulawarman-Samarinda, 14 September 2017.

Dokumen Resmi

Bank Indonesia Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur, (2018), Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional (KEKR) Provinsi Kalimantan Timur (Kaltim), Bulan Mei 2018

BPS Provinsi Kalimantan Timur. (2016). Kaltim dalam Angka 2016. BPS Provinsi Kalimantan Timur.

Dirjen Perbendaharaan. (2017). Kajian Fiskal Regional Kalimantan Timur 2017. Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan Provinsi Kalimantan Timur.

Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 2017, Bab II 5-3.

RKPD Provinsi Kalimantan Timur tahun 2017.

Sumber Digital

- Dispenda-kaltimprov.org. (2017). Pemda dituntut inovatif dan kreatif. Diperoleh tanggal 21 Juli 2017, dari <http://dispenda-kaltimprov.org/>
- Haryanto, J. T. (2015). Desentralisasi fiskal seutuhnya. Diperoleh tanggal 20 April 2017, dari <http://www.kemenkeu.go.id/en/node/46912>.
- Kabar24.bisnis.com. (2012). Keuangan daerah: Ada 21 masalah pada proses transfer dana dari pusat ke daerah. Diperoleh tanggal 14 Mei 2017, dari <http://kabar24.bisnis.com/read/20120607/78/80400/keuangan-daerah-ada-21-masalah-pada-proses-transfer-dana-dari-pusat-ke-daerah>.
- Keuda.kemendagri.go.id. (2013). Dana perimbangan, sumber pendapatan daerah terbesar. Diperoleh tanggal 27 Februari 2017, dari <http://keuda.kemendagri.go.id/artikel/detail/24-dana-perimbangan--sumber-pendapatan-daerah-terbesar>.
- News.ddtc.co.id. (2016). APBD drop, bantuan keuangan terancam nol. Diperoleh tanggal 21 Agustus 2017, dari <http://news.ddtc.co.id/artikel/8991/provinsi-kalimantan-timur-apbd-drop-bantuan-keuangan-terancam-nol/>
- Perkasa, A. (2013). 6 kabupaten DBH tertinggi masih jadi daerah miskin?. Diperoleh tanggal 07 Desember 2018, dari <http://kabar24.bisnis.com/read/20130310/78/2941/6-kabupaten-dbh-tertinggi-masih-jadi-dadaerah-miskin>
- Petriella, Y. (2016). Nasib Kalimantan Timur setelah masa kejayaan batu bara. Diakses tanggal 07 Desember 2018, dari <http://kalimantan.bisnis.com/read/20160607/411/555459/nasib-kalimantan-timur-setelah-masa-kejayaan-batu-bara>.
- Yuliawati dan Amelia, A.R. (2018). Jalan panjang Blok Mahakam ke pangkuan Pertamina. Diperoleh tanggal 07 Desember 2018 dari <https://katadata.co.id/telaah/2018/01/01/jalan-panjang-blok-mahakam-ke-pangkuan-pertamina>.