

Kurang/Lebih Bayar Transfer Antar Pemerintah Pada Sektor Mineral dan Batubara

Yosua Martin Teguh¹, Muhammad Ichsan²

Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia¹

Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia²

Abstract

In implementing fiscal decentralization in Indonesia there is a phenomenon of under/overpayment of revenue sharing of natural resources from the Central Government to Regional and Local Governments that lead to debt and receivables among government agencies. This study aims to answer why and how this phenomenon occurs and its effects. The strategy of this research is a case study with a qualitative approach to financial data, regulation, and interviews with related sources. The results of the study show that less/overpayment of revenue sharing of mineral and coal is caused by poor planning, policy changes, invalid information, commodity prices, exchange rates and receivables of related non-tax revenues. This research is expected to provide an overview of the causes, conditions and impacts of under/overpayment of revenue sharing of mineral and coal phenomena so that it can reduce the potential for under/overpayment of related revenue sharing and increase transparency among governments.

Keywords. *fiscal decentralization, intergovernmental transfer, revenue sharing, natural resources*

Abstrak

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia terdapat fenomena kurang/lebih bayar dana bagi hasil (DBH) sumber daya alam (SDA) mineral dan batubara (minerba) dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, yang menimbulkan utang dan piutang antar instansi pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab mengapa dan bagaimana fenomena tersebut bisa terjadi serta dampaknya. Strategi penelitian ini adalah studi kasus dengan pendekatan kualitatif terhadap data keuangan, peraturan perundang-undangan, dan wawancara dengan narasumber terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kurang/lebih bayar DBH SDA minerba disebabkan oleh perencanaan yang kurang baik, perubahan kebijakan, informasi yang tidak valid, harga komoditi, kurs dan piutang PNBP. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran penyebab, kondisi dan dampak fenomena tersebut sehingga dapat mengurangi potensi kurang/lebih bayar transfer DBH SDA, serta peningkatan transparansi antar pemerintah.

Kata kunci. desentralisasi fiskal, transfer antar pemerintah, dana bagi hasil, sumber daya alam

Corresponding author. yosuamartin21@yahoo.com

How to cite this article. Teguh, Y. M., & Ichsan, M. (2019). Kurang/Lebih Bayar Transfer Antar Pemerintah Pada Sektor Mineral Dan Batubara. *Jurnal Pendidikan Akuntansi & Keuangan*, 7(2), 65–82. Retrieved from <http://ejournal.upi.edu/index.php/JPAK/article/view/17022>

History of article. Received: Februari 2019, **Revision:** Mei 2019, **Published :** Juli 2019

PENDAHULUAN

Pendapatan Negara terdiri atas Penerimaan Pajak, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dan hibah (Republik Indonesia, 2003). PNBP yang berasal dari sumber daya alam (SDA) akan ditransfer sebagian besar secara periodik ke Pemerintah Daerah dalam bentuk Dana Bagi Hasil

(DBH) SDA minerba (Republik Indonesia, 2004). Berdasarkan siaran pers Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), saat ini masih terdapat isu adanya kurang/lebih bayar DBH SDA yang masih menjadi pertanyaan oleh banyak pihak (EITI, 2018). Pernyataan ini didukung dengan data pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat

(LKPP) tahun 2013 - 2017 yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI), Pemerintah Pusat melalui Kementerian Keuangan telah melakukan transfer DBH tersebut kepada Pemerintah Daerah dengan uraian informasi pada Tabel 1. Berdasarkan data tersebut, besarnya kurang/lebih bayar transfer DBH tersebut tidak dapat secara langsung diperhitungkan antara kurang bayar dan lebih bayar karena daerah yang mengalami kurang bayar DBH SDA minerba berbeda dengan daerah yang mengalami lebih bayar DBH SDA minerba.

Tabel 1. Realisasi, Kurang Bayar, dan Lebih Bayar DBH SDA Tahun 2013 – 2017

(dalam Miliar Rp)					
Tahun	2013	2014	2015	2016	2017
Realisasi Transfer	11.636,72	16.425,92	20.093,44	19.376,48	11.835,08
Kurang Bayar	1.289,35	2.353,49	1.842,26	1.153,45	9.502,14
Lebih Bayar	30,36	0,33	1.588,32	9.884,09	7.309,51

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, data diolah

Pemerintah Pusat memiliki kewajiban untuk melakukan transfer DBH SDA minerba sebesar 80% atas PNPB SDA minerba kepada Pemerintah Daerah (Pemerintah Republik Indonesia, 2005). Pada pelaksanaannya, jumlah transfer tersebut bervariasi dalam satu tahun anggaran dengan kondisi kurang/lebih bayar. Variasi persentase realisasi transfer DBH tersebut terhadap realisasi PNPB terkait dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Realisasi Transfer DBH terhadap Realisasi PNPB Tahun 2013 – 2017

(dalam Miliar Rp)					
Tahun	2013	2014	2015	2016	2017
Realisasi PNPB	18.620,49	19.299,91	17.682,96	15.756,80	23.763,17
Realisasi Transfer	11.636,72	16.425,92	20.093,44	19.376,48	11.835,08
Persentase	62,49%	85,11%	113,63%	122,97%	49,80%

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, data diolah

Pemerintah Daerah pada negara-negara berkembang memiliki kendala berupa kapasitas dan akses informasi dalam melakukan penyusunan anggaran (Schaeffer & Yilmaz, 2008). Pemerintah Daerah di Indonesia saat ini masih memiliki keterbatasan akses data dan informasi secara akurat dan tepat waktu (*realtime*) terkait jumlah dan waktu penyelesaian kurang/lebih bayar transfer DBH tersebut. Data dan informasi ini sangat berguna bagi Pemerintah Daerah dalam penyusunan anggaran dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Penelitian ini untuk menjawab rumusan masalah:

1. Mengapa dan bagaimana kebijakan pengelolaan DBH SDA minerba sehingga menyebabkan kurang/lebih bayar DBH SDA?
2. Bagaimana kondisi dan dampak kurang/lebih bayar DBH SDA minerba terhadap Pemerintah Daerah pada provinsi Kalimantan Selatan?

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengevaluasi penyebab terjadinya kurang/lebih bayar DBH SDA minerba.
2. Memberikan gambaran kondisi dan dampak terjadinya kurang/lebih bayar DBH SDA minerba dengan menggunakan provinsi Kalimantan Selatan sebagai objek penelitian studi kasus.

Penelitian dengan studi kasus secara umum memberikan manfaat dalam analisis fenomena yang terjadi, mengevaluasi kondisi yang ada untuk menyusun rencana tindakan, memberikan solusi dalam menangani sumber permasalahan, implementasi pengambilan keputusan secara efektif (Ellet, 2007). Sesuai dengan penelitian Ellet tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam:

1. Mengevaluasi pelaksanaan transfer DBH SDA minerba pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; dan

2. Memberikan solusi dalam mengurangi potensi kurang/lebih bayar transfer antar pemerintah serta peningkatan transparansi secara *realtime* dalam pengelolaan transfer DBH tersebut ke Pemerintah Daerah.

Penelitian ini mengacu kepada teori *fiscal federalism* dengan penekanan pada hubungan fiskal antar pemerintah dan pengaturan institusi pada berbagai tingkat pemerintah yang mencakup pengeluaran, pendapatan, transfer antar pemerintah, administrasi pajak, penganggaran dan manajemen keuangan, dan pengendalian pinjaman pemerintah daerah (Ter-Minassian, 1997). Penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam penelitian ini yaitu Kelly (1999) desentralisasi fiskal dengan fokus pada alokasi pendapatan, de Mello (2000) desentralisasi fiskal dengan fokus pada hubungan fiskal antar pemerintah, dan Schaeffer & Yilmaz (2008) akuntabilitas dan transparansi yang efektif pada Pemerintah Daerah mendukung pengambilan keputusan penganggaran tingkat daerah dan nasional.

KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan teori *fiscal federalism* sebagai landasan teori. Teori ini menekankan hubungan fiskal antar pemerintah (*intergovernmental fiscal*) dan pengaturan institusi pada berbagai tingkat pemerintah yang mencakup enam aspek yaitu tanggung jawab pengeluaran, tanggung jawab meningkatkan pendapatan, transfer antar pemerintah, administrasi pajak, penganggaran dan manajemen keuangan, dan pengendalian pinjaman pemerintah daerah dengan penjelasan sebagai berikut (Ter-Minassian, 1997):

1. Tanggung jawab pengeluaran
Dalam pelaksanaan desentralisasi, efisiensi alokasi sumber daya akan tercapai dengan menetapkan tanggung jawab untuk setiap jenis pengeluaran publik pada setiap tingkatan pemerintahan yang memiliki akses terdekat dengan penerima manfaat terkait.

2. Tanggung jawab peningkatan pendapatan
Setiap tingkatan pemerintah diberikan kewenangan meningkatkan pendapatannya untuk memenuhi tanggung jawab pengeluaran. Pada Pemerintah Daerah, kesenjangan fiskal antara kapasitas pendapatan dengan tanggung jawab pengeluaran akan didukung dengan transfer antar pemerintah. Tanggung jawab ini juga dapat didefinisikan sebagai suatu pendanaan milik Pemerintah Daerah dan didukung kewenangan otonomi yang signifikan untuk menentukan struktur pendanaannya (Bahl, 1999).
3. Transfer antar pemerintah
Terdapat dua kategori utama mekanisme transfer antar pemerintah yaitu *revenue sharing* dan *grants*. *Revenue sharing* ditujukan sebagai koreksi atas ketimpangan pendapatan secara vertikal dan tanggung jawab pengeluaran. *Grants* terdiri atas *General Purpose Grants* dengan penggunaan dana tanpa adanya persyaratan dengan tujuan menyeimbangkan ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal, sedangkan *Specific Purpose Grants* dengan penggunaan dana dengan suatu persyaratan yang bertujuan pada program atau kegiatan tertentu.
4. Administrasi pajak
Pelimpahan tanggung jawab peningkatan pendapatan harus disertai dengan desentralisasi administrasi perpajakan dan didukung pengembangan sistem dan prosedur, teknologi, dan sumber daya manusia untuk menjalankan fungsi dasar pengumpulan dan penegakan pajak secara efektif.
5. Penganggaran dan manajemen keuangan
Terdapat tiga fokus utama dalam pengelolaan keuangan yaitu koordinasi kebijakan penganggaran antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, meningkatkan kepedulian

setiap tingkatan pemerintahan terhadap preferensi kebutuhan publik dan efisiensi alokasi sumber daya, serta kebutuhan pengelolaan keuangan yang baik untuk setiap tingkatan pemerintahan. Fokus utama ini akan berkaitan erat dengan semua aspek manajemen pengeluaran publik, termasuk pelaporan keuangan dan evaluasi.

6. Pengendalian pinjaman Pemerintah Daerah

Terdapat empat pendekatan dalam pengelolaan pinjaman Pemerintah Daerah yaitu bergantung pada disiplin pasar, kerja sama dengan berbagai tingkatan pemerintahan dalam rangka desain dan implementasi pengendalian utang, pengendalian berbasis aturan, dan pengendalian secara administratif.

Desentralisasi merupakan suatu bentuk pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan tujuan meningkatkan efisiensi ekonomi dan administrasi, memperbarui program pengembangan dan meningkatkan responsif kebutuhan lokal (Ingham & Kalam, 1992). Pelimpahan wewenang dan tanggung tersebut juga disertai pendanaan yang ditransfer dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah agar pelayanan publik yang telah dilimpahkan dapat terlaksana dengan baik dan optimal. Desentralisasi fiskal dapat didefinisikan sebagai pelimpahan fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dengan otoritas administratif dan pendapatan fiskal untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut (Kee, 2003).

Dalam penelitiannya di Nepal, Kelly (1999) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal berkaitan erat dengan alokasi tanggung jawab pengeluaran dan pendapatan antar tingkatan pemerintahan dan struktur sistem transfer yang efektif antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Penelitian tersebut menggunakan teori alokasi pendapatan dan

hasil penelitian menunjukkan bahwa dasar sistem alokasi pendapatan di Nepal konsisten dengan teori dan praktik internasional, namun masih terdapat tiga inkonsistensi pada struktur alokasi pendapatan yang mencakup dasar pengenaan pajak, alokasi pajak terkait properti antara pusat dan daerah dan sistem bagi hasil pendapatan saat ini sebagian besar telah dikelola secara *ad hoc* berdasarkan kategori. Selain itu, dalam pelaksanaan transfer antar pemerintah di Nepal memiliki kendala yang mencakup mekanisme alokasi transfer dan administrasi Pemerintah Daerah. Penelitian ini belum memberikan informasi terkait mekanisme alokasi pendapatan yang berasal dari pengelolaan SDA dan bagaimana dampak dari transfer antar pemerintah tersebut.

Desentralisasi memerlukan kompleksitas yang besar terkait hubungan antar pemerintah dan kegagalan koordinasi dalam hubungan fiskal cenderung mempengaruhi posisi fiskal pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (de Mello, 2000). Penelitian pada 30 negara (anggota dan non-anggota OECD) menunjukkan bahwa kegagalan koordinasi hubungan fiskal antar pemerintah timbul akibat adanya bias dalam penyusunan kebijakan desentralisasi dan kurangnya transparansi dari institusi terkait. Selain itu, terhadap negara-negara anggota OECD ditemukan bahwa ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap transfer dari Pemerintah Pusat cenderung memperbaiki posisi fiskal sepanjang pengeluaran Pemerintah Daerah relatif tidak terlalu besar. Transparansi antar pemerintah dan penyusunan kebijakan desentralisasi yang jelas dan terstruktur akan mendorong koordinasi transfer fiskal antar pemerintah, termasuk pelaksanaan dana bagi hasil (*revenue sharing fund*). Penelitian ini belum memberikan gambaran praktik *revenue sharing* dan pelaksanaan transparansi antar pemerintah pada negara yang menjadi objek penelitian.

Pada penelitian Schaeffer & Yilmaz (2008) menyatakan bahwa pencapaian

akuntabilitas dan transparansi yang efektif pada Pemerintah Daerah akan mendukung dalam pengambilan keputusan dalam penganggaran tingkat daerah dan nasional. Penelitian dilakukan pada beberapa negara berkembang dengan menggunakan teori penganggaran dan fokus pada peran penganggaran sebagai alat reformasi dalam pengembangan dan implementasi penganggaran Pemerintah Daerah. Pada hasil penelitian ini ditemukan bahwa publik masih kurang terlibat dalam penyusunan anggaran Pemerintah Daerah dan meminta Pemerintah Daerah untuk meningkatkan akuntabilitas yang mencakup pada informasi, konsultasi/pengawasan, partisipasi aktif dan media. Ekspektasi publik atas akuntabilitas informasi ini mencakup penyediaan informasi, pengungkapan keuangan, sistem manajemen keuangan dan pembelian kompetitif.

METODE PENELITIAN

Bagian menjelaskan bagaimana menjawab pertanyaan penelitian sehingga didapatkan pemahaman memadai mengenai proses peneliti dalam menghasilkan *finding*.

Strategi penelitian terbagi dalam delapan kategori yaitu eksperimen (*experiment*), *survey*, *archival research*, studi kasus (*case study*), *ethnography*, *action research*, *grounded theory*, dan *narrative inquiry* (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2012). Berdasarkan kategori tersebut, penelitian ini menggunakan strategi studi kasus. Studi kasus relevan dalam penelitian untuk memperkaya pemahaman dalam penelitian dan proses yang terkait (Eisenhardt and Graebner 2007 dalam Saunders et al., 2012). Pemilihan strategi studi kasus dalam penelitian ini untuk memberikan pemahaman mendalam dalam terkait penyebab terjadinya fenomena kurang/lebih bayar melalui berbagai sudut pandang seperti kebijakan transfer antar pemerintah, pengelolaan keuangan pada sektor publik, kepatuhan dan sinkronisasi

pada peraturan perundang-undangan, dan aspek lainnya.

Terdapat tiga pendekatan penelitian antara lain penelitian kualitatif, penelitian kuantitatif, dan penelitian metode campuran (Creswell, 2014). Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan pertimbangan data keuangan perlu dijelaskan dengan informasi, peraturan, dan konfirmasi dengan pihak-pihak terkait; dan informasi kualitatif diperlukan untuk menjelaskan secara mendalam terkait fenomena kurang/lebih bayar DBH SDA mineral dan batubara ini.

Data dan informasi memiliki peranan penting dalam mendukung analisis suatu penelitian. Pada penelitian ini, data yang digunakan mencakup data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang dikumpulkan untuk tujuan penelitian yang spesifik, sedangkan data sekunder merupakan data yang dikumpulkan untuk tujuan yang berbeda dan dapat digunakan untuk pertanyaan penelitian lainnya (Hox & Boeije, 2005). Pada penelitian ini data yang digunakan terdiri atas:

A. Data Primer

Terdapat enam instrumen penelitian dalam pengumpulan data dan informasi yaitu kuesioner, *interview* (wawancara), *content analysis*, *focus groups*, observasi, dan *researching the things people say and do* (Wilkinson & Birmingham, 2003). Berdasarkan enam instrumen tersebut, pengumpulan informasi diperoleh melalui wawancara untuk menggali informasi yang mendalam dari narasumber dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian.

B. Data Sekunder

Penelitian ini juga melakukan pengumpulan informasi melalui instrumen dokumentasi, yang digunakan untuk memperoleh informasi dari berbagai dokumen dalam rangka

mendukung menjawab masalah penelitian. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh secara resmi pada instansi terkait yang meliputi data keuangan terkait PNB dan DBH SDA minerba pada Kementerian ESDM dan Kementerian Keuangan, bukti penerimaan negara (BPN) melalui aplikasi SIMPONI, peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta LKPP, LKPD, APBN, APBD terkait

Dalam penyusunan wawancara terdapat tiga model rancangan yaitu *unstructured*, *semi-structured*, and *structured* (Wilkinson & Birmingham, 2003). Berdasarkan penelitian Wilkinson dan Birmingham tersebut, perancangan wawancara menggunakan model *semi-structured* dengan pertimbangan bahwa dalam proses wawancara terdapat perkembangan informasi yang perlu digali untuk memperkaya penelitian. Pertanyaan wawancara disusun berdasarkan latar belakang *interviewees* dan data dan informasi yang telah diperoleh sebelumnya. Pemilihan *interviewees* dilakukan berdasarkan struktur organisasi dan keterkaitannya dalam fenomena penelitian yang terdiri atas perwakilan Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, dan Pemerintah Daerah pada Provinsi Kalimantan Selatan. Metode wawancara yang digunakan adalah wawancara secara tatap muka secara langsung maupun melalui media telekomunikasi dengan persetujuan dari *interviewees*.

Penelitian ini menggunakan pendekatan *descriptive qualitative analysis*. Analisis deskriptif kualitatif merupakan metode analisis yang mendeskripsikan suatu kondisi atau bersifat deskriptif (Kim, Sefcik, & Bradway, 2017). Analisis ini digunakan dengan mendeskripsikan data dan informasi

yang diperoleh, baik data primer maupun data sekunder. Pemilihan pendekatan analisis ini didasarkan pada jenis data yang dikumpulkan yang sebagian besar merupakan data kualitatif, baik yang diperoleh melalui wawancara maupun melalui data yang telah terpublikasi. Selain itu, pendekatan analisis ini dapat membantu pengolahan informasi untuk memperkaya analisis dalam menjawab pertanyaan penelitian.

Pendekatan penelitian perlu dilengkapi dengan desain penelitian. Terdapat empat tipe dasar desain penelitian yaitu *single-case design (holistic-single unit of analysis dan embedded-multiple units of analysis)* dan *multiple-case design (holistic-single unit of analysis dan embedded-multiple units of analysis)* (Yin, 2009). Penelitian ini menggunakan desain penelitian *single-case design (holistic-single unit of analysis)* dengan pertimbangan analisis mendalam terkait fenomena kurang/lebih bayar DBH tersebut dilakukan pada satu daerah yaitu provinsi Kalimantan Selatan, termasuk seluruh kabupaten dan kota yang terdapat dalam provinsi tersebut.

Pada penelitian ini, unit analisis mencakup PNB dan DBH SDA minerba, Kementerian ESDM, Kementerian Keuangan, Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dan Pemerintah Kabupaten Balangan, Kalimantan Selatan. Provinsi Kalimantan Selatan memiliki potensi tambang mineral dan batubara yang besar dan memiliki tiga jenis perusahaan pertambangan yang beroperasi yaitu Izin Usaha Pertambangan (IUP), Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). Pada provinsi ini terdapat perusahaan tambang besar dengan operasi wilayah pertambangan yang berada pada lintas kabupaten/kota dalam provinsi tersebut.

Ruang lingkup pada penelitian ini mencakup pengelolaan PNBP dan DBH minerba periode 2013 - 2017. Pemilihan periode tersebut dalam lingkup penelitian dengan pertimbangan sejak dimulainya penggunaan SIMPONI dan periode terkini dari hasil pemeriksaan LKPP oleh BPK-RI.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini menjelaskan fenomena dan *findings* dalam penelitian, serta analisis dalam menjawab pertanyaan penelitian. Dalam memperoleh *findings*, penelitian ini menggunakan instrumen penelitian dokumentasi dan wawancara.

A. Hasil Temuan

➤ Dokumentasi

Sejalan dengan teori *fiscal federalism*, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia telah melimpahkan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, termasuk kewenangan bidang pertambangan SDA minerba (Republik Indonesia, 2014b). Kewenangan yang dilimpahkan tersebut mencakup penerbitan wilayah IUP, penerbitan IUP dan izin pertambangan rakyat (IPR) serta penetapan harga patokan komoditi tertentu. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah membutuhkan anggaran untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Untuk memenuhi kebutuhan anggaran tersebut, Pemerintah Pusat melaksanakan perimbangan keuangan kepada Pemerintah Daerah melalui hasil pengelolaan SDA minerba tersebut (Republik Indonesia, 2004).

Perimbangan keuangan dalam pengelolaan SDA minerba dilaksanakan dalam bentuk transfer DBH SDA minerba. Realisasi PNBP SDA minerba dialokasikan sebesar 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Pemerintah Daerah melalui mekanisme DBH (Pemerintah Republik Indonesia, 2005). Perhitungan alokasi DBH SDA minerba pada Pemerintah Daerah mengacu pada prinsip daerah penghasil (*by origin*). Perhitungan alokasi DBH SDA minerba untuk setiap jenis PNBP dan daerah

penghasil sebagaimana Tabel 3 berlaku secara menyeluruh untuk semua daerah (Pemerintah Republik Indonesia, 2005).

Tabel 3. Alokasi DBH SDA Minerba Berdasarkan Daerah Penghasil dan Jenis PNBP

Daerah Penghasil	Jenis PNBP	Pemerintah Pusat	Pemerintah Daerah		
			Provinsi	Kabupaten/Kota Penghasil	Kabupaten/Kota lainnya
Provinsi	Iuran Tetap	20%	80%	-	-
	Royalti	20%	26%	-	64%
Kabupaten/Kota	Iuran Tetap	20%	16%	64%	-
	Royalti	20%	16%	32%	32%

Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005, diolah kembali oleh Penulis

Tabel 4. Perubahan Alokasi Penyaluran Per Triwulan

PMK	Keterangan	Triwulan I	Triwulan II	Triwulan III	Triwulan IV
6/PMK.07/2012	Waktu	Maret	Juni	September	Desember
	Alokasi	20%	15%	Realisasi	Realisasi
183/PMK.07/2013	Waktu	Maret	Juni	September	Desember
	Alokasi	20%	20%	30%	Pagu Alokasi - Realisasi DBH
241/PMK.07/2014	Waktu	Maret	Juni	September	Desember
	Alokasi	20%	20%	30%	Pagu Alokasi - Realisasi DBH
48/PMK.07/2016	Waktu	≤ Maret	≤ Juni	≤ September	≤ Desember
	Alokasi	25%	25%	30%	Pagu Alokasi - Realisasi DBH
50/PMK.07/2017	Waktu	≤ Maret	≤ Juni	≤ September	≤ Desember
	Alokasi	25%	25%	≤ 30%	Pagu Alokasi - Realisasi DBH

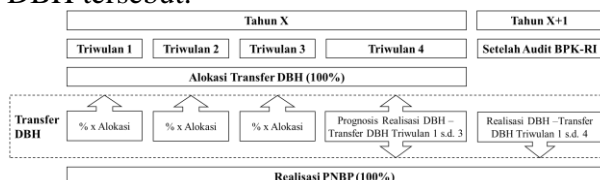
(Keterangan: “≤” dibaca paling lambat (baris Waktu) atau setinggi-tingginya (baris Alokasi))

Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2012, 2013, 2014b, 2016c, 2017c, data diolah kembali oleh Penulis

Pada penyusunan target alokasi DBH SDA minerba per daerah penghasil, Kementerian Keuangan mengacu kepada target PNBP SDA yang ditetapkan oleh Kementerian ESDM yang kemudian diperhitungkan dengan persentase pada Tabel 3. Penetapan alokasi DBH SDA ini menjadi dasar dalam pelaksanaan transfer DBH SDA tersebut. Pada tahun 2013 - 2017, Kementerian Keuangan telah mengeluarkan beberapa PMK dengan uraian pada Tabel 4 untuk menetapkan besaran persentase per triwulan yang akan ditransfer ke Pemerintah Daerah berdasarkan alokasi DBH yang telah ditetapkan. Untuk triwulan 1 – 3, DBH SDA

minerba ditransfer ke Pemerintah Daerah berdasarkan alokasi DBH, bukan realisasi PNBP SDA minerba. Apabila realisasi transfer DBH tersebut sampai dengan triwulan 3 pada suatu daerah sama dengan atau melebihi perhitungan DBH berdasarkan realisasi PNBP, maka tidak akan melakukan transfer DBH SDA minerba pada triwulan 4. Sejak tahun 2015, terdapat perubahan kebijakan dasar penyaluran DBH SDA minerba untuk triwulan 4, yang semula berdasarkan realisasi PNBP SDA minerba sampai dengan awal triwulan 4 berubah menjadi prognosis realisasi PNBP SDA minerba dalam satu tahun (Kementerian Keuangan, 2014d).

Pada periode 2013 - 2017 Kementerian Keuangan menetapkan perubahan kebijakan penetapan waktu pada mekanisme transfer DBH SDA minerba. Perubahan ini terlihat dari periode pelaksanaan transfer DBH tersebut yang semula terdiri atas empat periode menjadi lima periode sebagaimana Gambar 1. Periode kelima dilakukan setelah dikeluarkannya hasil pemeriksaan LKPP oleh BPK-RI dengan tujuan menetapkan kurang/lebih bayar DBH SDA minerba dan menjadi dasar dalam penyelesaian kurang/lebih bayar tersebut. Penetapan kurang/lebih bayar DBH SDA minerba tersebut dengan memperhitungkan antara realisasi PNBP SDA minerba dalam periode satu tahun anggaran dengan realisasi transfer DBH. Penetapan kurang/lebih bayar DBH tersebut dilakukan setelah pemeriksaan LKPP oleh BPK-RI sehingga Pemerintah Daerah mengalami keterlambatan memperoleh informasi kurang/lebih bayar DBH tersebut.



Gambar 1. Mekanisme Transfer DBH SDA Minerba

Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014c, gambar diolah kembali

Alokasi DBH SDA minerba per daerah penghasil dihitung dengan mengacu kepada target PNBP SDA minerba. Dalam penyusunan target PNBP SDA minerba tersebut, Kementerian ESDM menggunakan beberapa asumsi dalam penyusunan target tersebut yang mencakup luas wilayah pertambangan, target produksi, asumsi harga jual komoditi tambang, asumsi kurs yang mengacu pada asumsi makro dan tarif PNBP yang berlaku. Kementerian ESDM menggunakan data luas wilayah sesuai penetapan KK, PKP2B, IUP dan IPR yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Pusat sesuai dengan kewenangannya. Asumsi harga jual komoditi tambang mengacu kepada tren harga pasar yang berlaku secara internasional. Asumsi kurs mengacu kepada asumsi makro yang ditetapkan dalam APBN dan APBN-P. Pada periode 2013 - 2017, tarif PNBP SDA minerba mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2012.

PNBP SDA minerba terdiri atas dua jenis yaitu Iuran Tetap dan Iuran Produksi/Royalti (Pemerintah Republik Indonesia, 2012). PNBP ini disetorkan langsung ke Kas Negara secara periodik. Sejak tahun 2013 penyetoran PNBP ke Kas Negara dilakukan secara elektronik melalui Sistem Informasi PNBP Online (SIMPONI) (Kementerian Keuangan, 2014b). Pada SIMPONI, perusahaan tambang wajib mengisi informasi terkait penyetoran PNBP dengan format yang telah ditentukan.

BPN dan informasi yang tercantum di dalamnya berperan penting dalam pelaksanaan transfer DBH SDA minerba. Kementerian ESDM menggunakan BPN sebagai dasar pengakuan dan pencatatan realisasi PNBP SDA minerba per daerah penghasil. Kurang lengkapnya informasi pada BPN menyebabkan realisasi PNBP tersebut akan ditunda pelaksanaan transfer DBH sampai adanya kejelasan informasi yang valid dan dapat diterima oleh pihak-pihak terkait.

Berdasarkan data dari Kementerian ESDM, realisasi PNPB SDA minerba sebagian besar terdiri atas transaksi dalam mata uang USD. Perbedaan kurs pada penetapan APBN dan APBN-P serta data kurs tengah transaksi yang dipublikasikan oleh Bank Indonesia pada periode 2013 – 2017 dapat dilihat pada Tabel 5. Besarnya jumlah transaksi dan perbedaan antara asumsi dengan realisasi kurs akan mendorong kecenderungan kurang bayar DBH SDA minerba pada tahun 2013 – 2015 akibat posisi Rupiah melemah dari asumsi kurs dan kecenderungan lebih bayar DBH SDA minerba pada tahun 2016 – 2017 akibat posisi Rupiah menguat dari asumsi kurs dan cenderung mendekati asumsi kurs pada tahun 2017.

Tabel 5. Nilai Tukar Rupiah Terhadap USD

Kurs	2013	2014	2015	2016	2017
APBN	9.300	10.500	11.900	13.900	13.300
APBN-P	9.600	11.600	12.500	13.500	13.400
Kurs Tengah BI	10.451	11.878	13.392	13.307	13.384

Sumber:

1. Republik Indonesia, 2012, 2013b, 2014c, 2015a, 2016b
2. Republik Indonesia, 2013a, 2014a, 2015b, 2016a, 2017
3. Bank Indonesia, data diakses pada 3 April 2019, data diolah kembali oleh Penulis

Kementerian ESDM perlu memastikan daerah penghasil untuk setiap setoran PNPB dengan mengacu kepada penetapan wilayah KK, PKP2B, IUP dan IPR serta informasi yang dicantumkan dalam BPN. Perusahaan yang beroperasi pada wilayah pertambangan lintas kabupaten/kota wajib mencantumkan informasi yang jelas dan valid pada BPN terkait luas wilayah dan jumlah komoditi per daerah penghasil. Jika dalam BPN tidak terdapat informasi yang jelas dan valid, maka Kementerian ESDM tidak dapat menghitung realisasi PNPB SDA minerba per daerah penghasil.

Provinsi Kalimantan Selatan terdiri atas sebelas kabupaten dan dua kota. Dalam perhitungan DBH SDA minerba, Pemerintah

Pusat perlu menetapkan daerah penghasil (Pemerintah Republik Indonesia, 2005). Pada provinsi Kalimantan Selatan ditetapkan 10 daerah penghasil pada tahun 2013 – 2016 dan 9 daerah penghasil pada tahun 2017 (Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016). Berdasarkan informasi dari Kementerian ESDM, pada periode 2013 – 2017 terdapat kendala batas wilayah pada provinsi Kalimantan Selatan, khususnya antara kabupaten Balangan dan kabupaten Tabalong, dikarenakan belum adanya patok batas yang jelas pada area tambang yang berada tepat pada perbatasan wilayah sehingga masih terdapat perbedaan pendapat pada Pemerintah Daerah terkait. Batas wilayah antara kedua kabupaten tersebut telah ditetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri sejak tahun 2014 (Kementerian Dalam Negeri, 2014).

Tabel 6. Jumlah Kurang Bayar (KB) dan Lebih Bayar (LB) DBH SDA Minerba pada Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2013 - 2017

Provinsi/Kabupaten/Kota	PMK 259/2015 (Net)		PMK 162/2016 (Net)		PMK 187/2017 (Net)	
	KB	LB	KB	LB	KB	LB
Prov. Kalimantan Selatan	79.448	-	-	251.445	-	238.618
Kab. Balangan	-	61	-	118.448	-	165.699
Kab. Banjar	6.586	-	-	85.348	-	106.090
Kab. Barito Kuala	13.530	-	-	41.211	-	39.101
Kab. Hulu Sungai Selatan	3.616	-	716	-	-	74.578
Kab. Hulu Sungai Tengah	13.602	-	-	41.199	-	41.726
Kab. Hulu Sungai Utara	13.530	-	-	41.211	-	39.101
Kab. Kotabaru	-	18.883	-	161.236	-	95.376
Kab. Tabalong	59.629	-	-	105.799	-	174.928
Kab. Tanah Bumbu	50.740	-	-	58.286	-	68.043
Kab. Tanah Laut	49.091	-	-	155.514	-	40.414
Kab. Tapin	-	12.241	-	115.463	-	29.634
Kota Banjarbaru	13.371	-	-	41.553	-	40.682
Kota Banjarmasin	13.530	-	-	41.211	-	39.101

Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2015b, 2016b, 2017b, data diolah kembali

Pada periode 2013 – 2017, Kementerian Keuangan telah menetapkan beberapa PMK untuk menentukan jumlah kurang/lebih bayar untuk setiap provinsi, kabupaten, dan kota secara periodik (Kementerian Keuangan, 2015b, 2016b, 2017b). Dalam PMK tersebut, provinsi Kalimantan Selatan mengalami kurang bayar atau lebih bayar dalam setiap periodenya sebagaimana Tabel 6. Besarnya jumlah kurang/lebih bayar DBH SDA minerba pada provinsi Kalimantan

Selatan sebagaimana Tabel 6 sangat berdampak bagi kondisi keuangan Pemerintah Daerah terkait. Kebijakan penyelesaian permasalahan kondisi kurang/lebih bayar DBH SDA minerba ditetapkan oleh Kementerian Keuangan secara periodik dengan memperhatikan kondisi keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam kondisi kurang bayar DBH SDA minerba, Pemerintah Pusat akan menyalurkan tambahan transfer DBH pada tahun anggaran berikutnya, sedangkan dalam kondisi lebih bayar, Pemerintah Pusat akan melakukan pemotongan transfer DBH tersebut secara bertahap pada periode berikutnya. Jumlah kurang/lebih bayar DBH SDA minerba yang tercatat pada LKPP merupakan total dari seluruh daerah yang mengalami kurang bayar atau lebih bayar dalam periode tertentu sehingga tidak dapat diperhitungkan secara langsung antara jumlah lebih bayar dengan jumlah kurang bayar.

➤ Wawancara

Wawancara dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian dilakukan dari hilir ke hulu dalam pengelolaan PNPB dan DBH SDA minerba, mulai dari Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, dan Pemerintah Daerah pada Provinsi Kalimantan Selatan. Wawancara dilakukan pada lima orang dengan gambaran latar belakang responden terangkum pada Tabel 7.

Tabel 7. Latar Belakang Responden Wawancara Penelitian

Responden	Instansi	Gender	Pengalaman Bidang PNPB atau DBH	Jabatan
1	Kementerian Keuangan	Pria	> 5 tahun	Eselon 4
2	Kementerian ESDM	Pria	> 4 tahun	Eselon 4
3	Kementerian ESDM	Wanita	> 10 tahun	Eselon 4
4	Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan	Pria	> 5 tahun	Eselon 4
5	Pemerintah Kabupaten Balangan	Pria	> 5 tahun	Fungsional

Sumber: diolah kembali oleh Penulis

Dalam menggali informasi fenomena kurang/lebih bayar DBH SDA minerba, terdapat beberapa hal yang menyebabkan

terjadinya kurang/lebih bayar DBH SDA minerba. Wawancara difokuskan pada Pemerintah Pusat yang terdiri dari tiga orang dan berasal dari Kementerian Keuangan dan Kementerian ESDM. Wawancara topik ini difokuskan pada Pemerintah Pusat dengan pertimbangan hasil dokumentasi sebelumnya. Berikut ini hasil wawancara pada responden 1, responden 2 dan reponden 3.

“...Kalau kebijakan penyalurannya DBH berdasarkan pagu alokasi. Potensi kurang bayar dan lebih bayar kita relatif besar karena penyaluran yang sudah dilakukan berdasarkan target ada deviasi yang cukup besar dengan realisasi. Kami ini hanya terima hasilnya saja, tidak masuk ke level perencanaan teknis, kami hanya bisa mengendalikan dalam penyalurannya saja, jadi kalau kita mau bicara titik pangkal permasalahan lebih bayar dan kurang bayar tadi terdapat pada perencanaan tadi. Peraturan penetapan alokasi DBH murni berdasarkan dibagi berdasarkan target penerimaan minerba dikalikan persentase formula untuk pusat, provinsi, kabupaten, dan kota...” (Responden 1, 2019).

Kementerian Keuangan melaksanakan transfer DBH SDA minerba berdasarkan alokasi DBH SDA minerba per daerah, tanpa mempertimbangkan realisasi PNPB SDA minerba. Alokasi DBH SDA minerba per daerah disusun dengan mengacu target PNPB SDA minerba yang ditetapkan oleh Kementerian ESDM dan dikalikan dengan persentase formula pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 tahun 2005 sebagaimana Tabel 3. Pelaksanaan transfer DBH SDA minerba ini secara umum mengalami perubahan kebijakan secara periodik. Hal in ditegaskan dalam wawancara dengan responden 1.

“...penyaluran kami periode sebelumnya triwulan 1 20%, triwulan 2 20% dan triwulan 3 30%, saat ini triwulan 1 25%, triwulan 2 25% dan triwulan 3 setinggi-

tingginya 30% tapi kebijakan ini baru mulai di 2017...” (Responden 1, 2019).

Berdasarkan hasil wawancara dengan responden 1 yang menyatakan bahwa perencanaan target PNBP yang masih perlu diperbaiki, dilakukan penggalan mendalam terkait pada responden 2 dan 3. Pada wawancara dengan perwakilan Kementerian ESDM penyebab kurang/lebih bayar DBH SDA minerba, responden 2 menyatakan bahwa penyebabnya terbagi dalam faktor internal dan faktor eksternal.

“...untuk faktor internalnya terkait perencanaan yang kurang memadai sedangkan penyaluran triwulan 1 dan 2 berdasarkan rencana dan usulan penyaluran yang tidak tepat waktu per triwulan, sedangkan faktor eksternalnya terkait harga dan pasar komoditi dan kondisi keuangan negara yang menganggangkan penyelesaian kurang lebih bayar...tidak transparan di mana PNBP terkait dialokasikan untuk subsidi yang lain...” (Responden 2).

Dalam penggalan terkait informasi teknis penyusunan target PNBP SDA minerba, responden 2 menginformasikan bahwa secara prosedur peran instansi responden 2 berfungsi dalam melakukan verifikasi, evaluasi dan finalisasi pengajuan target PNBP SDA ESDM sebelum disampaikan kepada Kementerian Keuangan, sehingga teknis penyusunan target PNBP SDA minerba akan lebih rinci pada instansi responden 3. Dalam wawancara selanjutnya terkait penyebab kurang/lebih bayar DBH SDA minerba, responden 3 menyatakan bahwa:

“...penyebabnya bisa di sisi perencanaan maupun pelaksanaan. Kalau di sisi perencanaan itu kan kita ada Rencana Kerja dan Anggaran Biaya (RKAB) dari perusahaan, itu ada rencana produksi per komoditi dalam periode satu tahun. Terus ada asumsi harga komoditi, kurs asumsi makro dan tarif PNBP. Kita simulasikan perhitungan produksi, asumsi harga, asumsi kurs dan tarif terus kita petakan untuk masing-masing daerah penghasil. Kalau dari sisi realisasi sih ada terkait

informasi yang kurang jelas dan valid serta tidak ada bukti setor, daerah penghasil yang tidak jelas atau lintas kabupaten/kota, piutang PNBP dan perbedaan antara asumsi dan realisasi kurs transaksi PNBP karena sebagian besar PNBP disetorkan dalam bentuk USD. Kalau informasi yang kita terima kurang jelas, maka kita tidak punya dasar untuk mengusulkan penyalurannya, makanya kita ada rekonsiliasi dengan Pemerintah Daerah setiap triwulan untuk konfirmasi jenis penerimaan dan daerah penghasilnya” (Responden 3, 2019).

Dalam hal penyusunan target PNBP SDA minerba, Kementerian ESDM memiliki kewenangan untuk menetapkan target per daerah penghasil. Responden 2 dan responden 3 menyatakan bahwa penetapan target PNBP ini telah direkonsiliasikan dengan Pemerintah Daerah dan dikonsultasikan dengan Kementerian Dalam Negeri namun nantinya akan disesuaikan dengan historis realisasi PNBP periode sebelumnya dan penetapan APBN dan APBN-P. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penetapan target PNBP per daerah penghasil, Pemerintah Daerah tidak dapat mempengaruhi jumlah target PNBP tersebut.

Wawancara terhadap responden 4 dan 5 dari provinsi Kalimantan Selatan bertujuan memperoleh informasi terkait kondisi kurang bayar dan lebih bayar DBH SDA minerba pada Pemerintah Daerah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota serta dampaknya. Pemilihan responden 4 dan 5 pada topik wawancara ini dikarenakan setelah responden 1 menetapkan jumlah kurang/lebih bayar DBH SDA minerba, maka dampak dari kurang/lebih bayar DBH tersebut hanya dialami oleh responden 4 dan responden 5. Berikut ini hasil wawancara pada responden 4 dan responden 5.

“...Transfer DBH SDA minerba untuk periode tahun 2013 - 2017 untuk provinsi Kalimantan Selatan berjalan lancar, walaupun ada terjadi kurang/lebih transfer...Perhitungan transfer DBH SDA berdasarkan atas rekonsiliasi terhadap setoran dari perusahaan tambang yang

aktif di wilayah provinsi Kalimantan Selatan, perhitungannya selalu sesuai dengan mekanisme pembagian yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk kurang transfer apabila disalurkan akan sangat membantu dalam ketersediaan dana di RKUD pada akhir tahun anggaran, menutupi target pendapatan lain yang tidak terpenuhi, hal ini dikarenakan untuk kurang transfer tidak dimasukkan dalam APBD sebagai target pendapatan, sedangkan lebih transfer apabila dilakukan pemotongan sekaligus akan sangat mengganggu terhadap ketersediaan dana di RKUD, namun kebijakan dari Kementerian Keuangan akan dilakukan secara bertahap dengan melihat kemampuan fiskal daerah...” (Responden 4, 2019).

Dalam wawancara dalam topik yang sama dengan responden 4, responden 5 pada pemerintah daerah tingkat kabupaten menyatakan pendapat yang secara garis besar sejalan dengan responden 4.

“...Dalam periode lima tahun tersebut ada kendala yang kami hadapi, yaitu adanya beberapa kali kelebihan salur dari Pemerintah Pusat kemudian penetapan DBH untuk daerah pada APBD murni sangat besar. Sedangkan pada perubahan uraian APBD, penetapan DBH untuk daerah kami sangat kecil. Sehingga terjadi lebih salur yang sangat besar kepada daerah dan menjadi tanggungan piutang yang harus dikembalikan. Menurut pendapat kami perhitungan DBH SDA sudah sangat baik dan jelas, dan pola transfernya pun dalam 1 tahun terakhir ini sudah sangat baik. Untuk data besaran lebih atau kurang salur sangat mudah kami dapatkan berdasarkan dari Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang dikeluarkan, sedangkan untuk kapan pemotongan dari lebih salur dan penyaluran dari kurang salur ini yang terkadang belum ada kepastian yang jelas...jika adanya kurang salur maka APBD daerah dapat tertolong

dengan adanya penyaluran dana tambahan yang dapat digunakan dalam pembangunan ataupun kegiatan di daerah, sedangkan apabila adanya lebih salur maka dampaknya pada deposito daerah yang akan ditarik untuk membiayai APBD pada tahun berjalan. Jadi pada dasarnya adalah tidak adanya kepastian nominal anggaran dalam penyusunan APBD yang berkenaan dengan alokasi DBH Minerba...” (Responden 5, 2019).

B. Diskusi

➤ Penyebab Kurang/Lebih Bayar DBH SDA Minerba

Berdasarkan informasi dan hasil wawancara pada bagian A, penyebab kurang/lebih bayar secara garis besar disebabkan oleh:

1. Perencanaan yang kurang baik
Kebijakan transfer DBH SDA minerba pada periode 2013 – 2017 dilakukan berdasarkan alokasi DBH, bukan realisasi PNBPNP terkait sehingga dibutuhkan perencanaan yang baik mulai dari perencanaan target PNBPNP SDA minerba hingga target alokasi DBH SDA minerba per daerah penghasil. Hal ini juga mencakup asumsi-asumsi yang digunakan dalam perencanaan tersebut.
2. Perubahan kebijakan
Kebijakan transfer DBH SDA minerba pada periode tahun 2013 – 2017 mengalami perubahan lima kali sebagaimana Tabel 4. Perubahan kebijakan ini secara umum berada pada kisaran 35% - 80% dari alokasi DBH untuk penyaluran DBH SA minerba triwulan 1 – 3. Jika penetapan alokasi DBH SDA minerba berada pada jumlah yang terlalu optimis (tidak realistis), maka kemungkinan besar akan terjadi pada lebih bayar pada triwulan 3.
3. Informasi yang tidak valid
Dasar perhitungan realisasi PNBPNP SDA minerba per daerah penghasil mengacu kepada informasi yang terdapat pada bukti

penyetoran PNBPN. Kementerian ESDM membutuhkan informasi yang valid dan jelas mengenai perusahaan yang menyetorkan, jenis PNBPN dan daerah penghasil. Dalam hal perusahaan beroperasi pada wilayah pertambangan lintas kabupaten/kota, maka perusahaan harus melengkapi proporsi jumlah komoditi terjual untuk setiap kabupaten/kota dengan mengacu kepada penetapan batas wilayah. Apabila tidak memperoleh informasi yang memadai dan valid, maka Kementerian ESDM akan menunda penyampaian data realisasi PNBPN tersebut kepada Kementerian Keuangan sampai dengan adanya informasi yang memadai dan valid serta dapat diterima oleh pihak-pihak terkait.

4. Harga Komoditi

Harga komoditi tambang minerba mengalami fluktuasi dalam pasar internasional. Pergerakan harga tersebut akan mempengaruhi pencapaian target PNBPN SDA minerba. Jika harga komoditi tersebut berada di bawah asumsi harga, maka target PNBPN SDA minerba tersebut akan tidak tercapai dan sebaliknya. Target PNBPN yang tidak tercapai ini akan berdampak juga pada capaian alokasi DBH SDA minerba karena alokasi DBH disusun berdasarkan target PNBPN tersebut. Selain itu, harga komoditi yang baik akan mendorong tingkat penjualan sehingga realisasi PNBPN akan meningkat.

5. Kurs

Berdasarkan Tabel 5 terlihat bahwa perbedaan antara asumsi dengan realisasi kurs cukup besar pada tahun 2013 – 2016 dan cukup baik pada tahun 2017. Semakin besar perbedaan antara asumsi dengan realisasi kurs, maka akan berdampak pada capaian realisasi PNBPN SDA minerba terhadap target yang telah ditetapkan. Saat Rupiah melemah, maka realisasi PNBPN cenderung semakin tinggi dan akan dapat mencapai target PNBPN tersebut, dan sebaliknya.

6. Piutang PNBPN

Piutang PNBPN cenderung timbul akibat perusahaan tambang belum menyetorkan

PNBPN SDA minerba ke Kas Negara. Hal ini dikarenakan masih adanya komoditi tambang yang belum terjual dan belum diterimanya hasil penjualan dari pembeli. Penundaan pembayaran PNBPN ke Kas Negara akan berdampak pada rendahnya realisasi PNBPN dan kecenderungan terjadinya lebih bayar DBH SDA minerba kepada Pemerintah Daerah.

Teori *fiscal federalism* menekankan hubungan fiskal antar pemerintah dan pengaturan institusi pada berbagai tingkat pemerintah yang mencakup aspek tanggung jawab pengeluaran, tanggung jawab meningkatkan pendapatan, transfer antar pemerintah, administrasi pajak, penganggaran dan manajemen keuangan, dan pengendalian pinjaman pemerintah daerah (Ter-Minassian, 1997). Sejalan dengan teori tersebut, hasil temuan pada bagian 4.1 menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat di Indonesia telah melaksanakan desentralisasi atau pelimpahan sebagian kewenangan bidang pertambangan mineral dan batubara kepada Pemerintah Daerah dan pelimpahan kewenangan ini juga didukung dengan perimbangan keuangan dari Pemerintah Pusat dalam bentuk DBH. DBH diberikan dengan persentase yang berlaku umum terhadap semua Pemerintah Daerah tanpa adanya pertimbangan seberapa besar tanggung jawab yang harus dilaksanakan setiap daerah terkait kewenangan bidang pertambangan tersebut.

➤ Kurang/Lebih Bayar pada Provinsi Kalimantan Selatan dan Dampaknya

Berdasarkan informasi dan wawancara tersebut, provinsi Kalimantan Selatan dalam periode 2013 – 2017 mengalami kurang bayar dan lebih bayar pada tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Pada tahun 2013 – 2016, terdapat kondisi kurang bayar dan lebih bayar pada semua daerah, sedangkan pada tahun 2017 semua daerah mengalami lebih bayar. Secara keseluruhan, jumlah lebih bayar pada tahun 2017 untuk setiap daerah berada pada jumlah yang sangat besar sehingga Pemerintah Daerah terkait perlu mengantisipasi kebijakan pemotongan

transfer DBH SDA minerba yang akan dilakukan Pemerintah Pusat pada periode berikutnya. Pemerintah Daerah perlu mempertimbangkan pemotongan lebih bayar DBH SDA minerba ini dalam penyusunan APBD periode berikutnya. Berdasarkan Tabel 4 dan Tabel 6, dapat disimpulkan perubahan kebijakan transfer DBH SDA minerba sampai dengan triwulan 3 pada tahun 2016 dan 2017 yang mencapai 80% dari alokasi DBH SDA minerba per daerah penghasil berdampak pada tingginya lebih salur pada provinsi Kalimantan Selatan.

Berdasarkan teori *fiscal federalism* tersebut, kondisi dan dampak kurang/lebih bayar DBH SDA tersebut menunjukkan belum optimalnya implementasi aspek penganggaran dan manajemen keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat menetapkan kurang/lebih bayar DBH SDA minerba tahun ini pada tahun berikutnya sehingga Pemerintah Daerah tidak dapat memperhitungkan kurang/lebih bayar tersebut dalam penganggaran tahun berikutnya. Koordinasi terkait kebijakan penganggaran antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah perlu ditingkatkan untuk efisiensi alokasi sumber daya dan pengelolaan keuangan yang baik pada setiap tingkatan pemerintahan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia terdapat fenomena kurang/lebih bayar DBH SDA minerba dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Fenomena ini secara berkesinambungan menimbulkan utang dan piutang antar instansi pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab mengapa dan bagaimana fenomena tersebut bisa terjadi serta dampaknya. Strategi penelitian ini adalah studi kasus dengan pendekatan kualitatif dengan instrumen dokumentasi (data keuangan dan peraturan perundang-undangan) dan wawancara dengan narasumber terkait. Lingkup penelitian ini terbatas pada dengan rentang

periode tahun 2013 – 2017. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kurang/lebih bayar DBH SDA minerba disebabkan oleh perencanaan yang kurang baik, perubahan kebijakan, informasi yang tidak valid, harga komoditi, kurs dan piutang PNBP. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran penyebab, kondisi dan dampak fenomena kurang/lebih bayar DBH SDA minerba sehingga dapat mengurangi potensi kurang/lebih bayar DBH SDA, penyusunan anggaran yang dapat dipertanggung jawabkan, serta peningkatan transparansi antar pemerintah.

Dalam penelitian ini belum menunjukkan bagaimana dampak kurang/bayar DBH SDA minerba dalam penyajian laporan keuangan dan penyusunan anggaran pada Pemerintah Daerah. Selain itu, dalam penelitian ini belum didukung instrumen penelitian berupa observasi pada wilayah pertambangan yang mengalami kendala batas wilayah dikarenakan keterbatasan akses serta keterbatasan waktu dalam melakukan penelitian.

Pada penelitian selanjutnya, disarankan untuk memperkaya informasi melalui instrumen penelitian lainnya dan memasukkan dampak kurang/lebih bayar DBH SDA minerba terkait kualitas penyajian laporan keuangan dan penyusunan anggaran pada Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahl, R. (1999). Fiscal Decentralization as Development Policy. *Public Budgeting Finance*, 19(2), 59–75. <https://doi.org/10.1046/j.0275-1100.1999.01163.x>
- Bank Indonesia. (n.d.). Kurs Transaksi BI - Bank Sentral Republik Indonesia. Retrieved April 3, 2019, from <https://www.bi.go.id/id/moneter/informasi-kurs/transaksi-bi/Default.aspx>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed*

- methods approaches.* SAGE Publications. Kabupaten Balangan Provinsi Kalimantan Selatan (2014).
- de Mello, L. R. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 28(2), 365–380. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00123-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00123-0)
- EITI. (2018). Siaran Pers: Transparansi sebagai Upaya Perbaikan Tata Kelola Penyaluran Dana Bagi Hasil | EITI Indonesia. Retrieved February 15, 2019, from <http://eiti.ekon.go.id/siaran-pers-transparansi-sebagai-upaya-perbaikan-tata-kelola-penyaluran-dana-bagi-hasil/>
- Ellet, W. (2007). *The case study handbook : how to read, discuss, and write persuasively about cases.* Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Hox, J., & Boeije, H. (2005). Data collection, primary versus secondary.
- Ingham, B., & Kalam, A. K. M. (1992). Decentralization and development: Theory and evidence from Bangladesh. *Public Administration and Development*, 12(4), 373–385. <https://doi.org/10.1002/pad.4230120405>
- Kee, J. E. (2003). Fiscal decentralization : theory as reform.
- Kelly, R. (1999). Intergovernmental Revenue Allocation Theory and Practice: An Application to Nepal. *Asian Journal of Public Administration*, 21(1), 86–113. <https://doi.org/10.1080/02598272.1999.10800360>
- Kementerian Dalam Negeri. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2014 tentang Batas Daerah Kabupaten Tabalong dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3124 K/80/MEM/2012 tentang Penetapan Daerah Penghasil dan Dasar Penghitungan Bagian Daerah Penghasil Sumber Daya Alam Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi, Pertambangan Panas Bumi, (2012).
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3954 K/80/MEM/2013 tentang Penetapan Daerah Penghasil dan Dasar Penghitungan Bagian Daerah Penghasil Sumber Daya Alam Pertambangan Mineral dan Batubara untuk Tahun 2014 (2013).
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 4050 K/80/MEM/2014 tentang Penetapan Daerah Penghasil dan Dasar Penghitungan Alokasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Pertambangan Mineral dan Batubara untuk Tahun 2015 (2014).
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 4620 K/80/MEM 2015 tentang Penetapan Daerah Penghasil dan Dasar Penghitungan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Pertambangan Mineral dan Batubara untuk Tahun 2016 (2015).
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 8117 K/80/MEM 2016 tentang Penetapan Daerah Penghasil dan Dasar Penghitungan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Pertambangan

- Mineral dan Batubara untuk Tahun 2017 (2016).
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 6/PMK.07/2012 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah (2012).
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 183/PMK.07/2013 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah (2013).
- Kementerian Keuangan. (2014a). *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2013 Audited*. Jakarta.
- Kementerian Keuangan. Peraturan Direktur Jenderal Anggaran Nomor PER-1/AG/2014 tentang Tata Cara Pembayaran/Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Penerimaan Non Anggaran Secara Elektronik (2014).
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 241/PMK.07/2014 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah (2014).
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 250/PMK.07/2014 tentang Pengalokasian Transfer ke Daerah dan Dana Desa (2014).
- Kementerian Keuangan. (2015a). *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2014 Audited*. Jakarta.
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 259/PMK.07/2015 tentang Kurang Bayar dan Lebih Bayar Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Menurut Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2013 dan Tahun Anggaran 2014 (2015).
- Kementerian Keuangan. (2016a). *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2015 Audited*. Jakarta.
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 162/PMK.07/2016 tentang Rincian Kurang Bayar dan Lebih Bayar Dana Bagi Hasil Menurut Provinsi/Kabupaten/Kota yang Dialokasikan dalam Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 (2016).
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 48/PMK.07/2016 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (2016).
- Kementerian Keuangan. (2017a). *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2016 Audited*. Jakarta.
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 187/PMK.07/2017 tentang Perubahan Rincian Dana Bagi Hasil dan Penetapan Kurang Bayar dan Lebih Bayar Dana Bagi Hasil pada Tahun Anggaran 2017 serta Tata Cara Penyelesaiannya (2017).
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (2017).
- Kementerian Keuangan. (2018). *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2017 Audited*. Jakarta.
- Kim, H., Sefcik, J. S., & Bradway, C. (2017). Characteristics of Qualitative Descriptive Studies: A Systematic Review. *Research in Nursing & Health*, 40(1), 23–42. <https://doi.org/10.1002/nur.21768>
- Pemerintah Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan (2005).

- Pemerintah Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2012 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBPN Yang Berlaku Pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (2012).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (2003).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan (2004).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2013 (2012).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2013 (2013).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014 (2013).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014 (2014).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (2014).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015 (2014).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 (2015).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015 (2015).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 (2016).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 (2016).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 (2017).
- Saunders, M. N. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2012). *Research methods for business students* (6th ed.). Harlow: Pearson.
- Schaeffer, M., & Yilmaz, S. (2008). *Strengthening Local Government Budgeting and Accountability*.
- Ter-Minassian, T. (1997). *Fiscal federalism in theory and practice*. (Teresa Ter-Minassian, Ed.). INTERNATIONAL MONETARY FUND.

<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5089/9781557756633.071>

- Wilkinson, D., & Birmingham, P. (2003). *Using Research Instruments : a Guide for Researchers*. RoutledgeFalmer.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research : design and methods* (4th ed.). Thousand Oaks Calif.: SAGE Publications.