

BAB III

GAMBARAN UMUM DANA PERIMBANGAN

Adanya UU No. 32 dan No. 33 Tahun 2004 merupakan penyempurnaan dari pelaksanaan desentralisasi setelah sebelumnya berdasarkan UU No. 22 dan No. 25 Tahun 1999. Desentralisasi fiskal selanjutnya diharapkan dapat meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya nasional dengan melimpahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah dengan prinsip ”*money follow functions*”.

Berdasarkan prinsip ini, dana perimbangan sebagai salah satu instrumen desentralisasi fiskal diadakan untuk memastikan setiap pemerintah daerah dapat menyediakan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan kemampuan keuangannya. Karena proses desentralisasi Indonesia dimaksudkan untuk menjamin keadilan, perlakuan yang adil harus diberikan kepada setiap pemerintah daerah untuk menutup celah antara kebutuhan dan kemampuan. Dimana sangat penting adanya penyediaan pelayanan dasar yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia oleh pemerintah daerah masing-masing.

Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Bagi Hasil Pajak, dan Dana Bagi hasil Sumber Daya Alam. Dengan demikian diharapkan dapat mendorong keseimbangan pembangunan antara daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang kuat dan daerah yang lemah kemampuan keuangannya. Dan keseimbangan pembangunan di pemerintah pusat dengan pemerintah-pemerintah daerah dibawahnya.

3.1 Dana Perimbangan

Berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, terdapat tiga komponen yang menjadi sumber penerimaan keuangan daerah yaitu, (1) dana perimbangan; (2) pendapatan asli daerah (PAD); (3) pinjaman daerah. Ketiga komponen ini dibagi berdasarkan pendapatan dan pembiayaan daerah. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah. Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat

dan pemerintah daerah dan antar-pemerintah daerah. Adapun pinjaman daerah bertujuan memperoleh sumber pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.(Chalid, 2005, p. 14).

Dalam Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005, telah disebutkan bahwa dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan antara Pemerintahan Daerah.

Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil berasal dari penerimaan pajak dan SDA, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus merupakan sumber pendanaan bagi daerah dalam pelaksanaan desentralisasi, yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dan yang lain mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Peranan Dana Perimbangan dalam pelaksanaan desentralisasi sendiri terbagi atas:

- Dana Perimbangan merupakan komponen terbesar dalam alokasi Transfer ke Daerah, sehingga mempunyai peranan yang sangat penting dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah.
- Mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.
- Mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-daerah
- Merupakan salah satu pilar pokok desentralisasi fiskal dalam konteks perimbangan keuangan antara Pusat dan daerah.

Yang dimaksud dengan dana perimbangan dalam UU No. 25 Tahun 1999 dan UU No. 33 Tahun 2004 adalah terdiri dari (a) dana bagi hasil, (b) dana alokasi umum (DAU), (c) dana alokasi khusus (DAK). Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu bentuk penerimaan daerah yang bersumber dari dana perimbangan. Alokasi DAU yang diberikan kepada daerah disesuaikan dengan kondisi dan potensi daerah tersebut agar tidak terjadi misalokasi. Pada prinsipnya pemberian DAU dimaksudkan untuk menjaga perimbangan dan pemerataan antar

daerah, terutama bagi daerah yang miskin. Penentuan DAU dilakukan dengan memperhatikan kebutuhan daerah yang menjadi target pemberian. Kebutuhan daerah diukur melalui jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografis dan tingkat pendapatan masyarakat, potensi ekonomi daerah (industri, sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia, dan PDRB. Dengan demikian kebijakan alokasi DAU diberikan dengan menggunakan asas proporsi terbalik, dimana daerah miskin akan menerima DAU lebih besar daripada daerah yang kaya. Semakin kaya satu daerah maka semakin kecil DAU yang dialokasikan. (Chalid, 2005, p.16)

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sumber utama pendapatan pemerintah daerah, yang digunakan baik untuk perimbangan vertikal maupun perimbangan horizontal. Pemerintah Indonesia menyadari bahwa mekanisme penyaluran keuangan merupakan hal yang sangat penting terhadap suksesnya kebijakan desentralisasi. Pemerintah mengacu kepada prinsip *money follow functions* dan pemerintah berharap untuk membuat cara pengaturan DAU menjadi lebih baik. (USAID, 2006, p.10). DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*). Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan salah satu komponen Dana Perimbangan yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu membiayai kebutuhan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Tujuan DAK adalah untuk membantu mengisi kesenjangan penyediaan kebutuhan pelayanan dasar sosial yang menjadi kewenangan daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku, khususnya bagi daerah yang mempunyai

kemampuan fiskal rendah, sehingga secara bertahap keserasian tingkat pelayanan publik di berbagai wilayah dapat tercapai (DJPK, 2007, p. 25). Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah, dimana kegiatan khusus tersebut telah disesuaikan dengan fungsi yang telah ditetapkan oleh APBN (Chalid, 2005, p. 22).

DAK diarahkan untuk membiayai kebutuhan fisik sarana dan prasarana dasar yang merupakan prioritas nasional. Dalam pelaksanaannya, beberapa tahun ini DAK digunakan untuk membiayai kegiatan di bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur jalan, infrastruktur irigasi, infrastruktur air bersih, prasarana pemerintah, kelautan dan perikanan, lingkungan hidup, dan pertanian (DJPK, 2007, p. 25). Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan alokasi pengimbang (*matching*) untuk membiayai kegiatan yang terkait dengan prioritas nasional atau kebutuhan khusus yang tidak bisa dimasukkan ke dalam DAU, misalnya bantuan darurat. DAK diprioritaskan bagi pemerintah-pemerintah daerah yang mempunyai kapasitas keuangan lebih rendah dari rata-rata (USAID, 2006, p. 11).

Perhitungan DAK dilakukan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan beberapa kriteria yaitu umum, khusus, dan teknis. Ketiga kriteria tersebut menjadi tolak ukur pemerintah dalam memformulasikan DAK yang akan diberikan kepada daerah. Kriteria umum telah ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD. Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik daerah. Sedangkan kriteria ditetapkan oleh kementerian Negara/departemen teknis. Tidak semua pembiayaan kegiatan khusus dialokasikan dari DAK, namun daerah yang bersangkutan wajib menyediakan dana sekurang-kurangnya 10% dari DAK yang dialokasikan dari APBD, dana tersebut diistilahkan sebagai dana pendampingan. Kecuali bagi daerah yang memiliki kemampuan fiskal yang tidak memadai, maka tidak memiliki kewajiban untuk menyediakan dana pendamping (Chalid, 2005, p. 22-23).

Filosofi yang menjadi arah pelaksanaan dana bagi hasil adalah pemerintah pusat, propinsi, dan kabupaten/kota telah memiliki bagian yang telah ditentukan oleh perundang-undangan dari sumberdaya alam (hutan, pertambangan,

perikanan, minyak dan gas bumi). Selama kurang lebih tiga puluh tahun pemerintah pusat telah mengeksploitasi hasil sumber daya alam di daerah tanpa memberikan dampak yang nyata terhadap pembangunan dan kesejahteraan rakyat di daerah. Berpegang kepada indikator-indikator kemakmuran umum diketahui bahwa sebagian besar daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam kurang menikmati kemakmuran. Salah satu motivasi desentralisasi adalah upaya agar daerah mendapatkan bagian dari kekayaan yang mereka miliki (Chalid, 2005, p. 14).

Dana Bagi Hasil (DBH) dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka presentase tertentu dengan memperhatikan potensi daerah penghasil (*by origin*) yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dana Bagi Hasil terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam. Dana Bagi Hasil Pajak adalah pembagian seluruh atau sebagian hasil penerimaan pajak dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang terdiri dari bagi hasil Pajak Penghasilan (PPh) Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam negeri, PPh pasal 21, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Kebijakan adanya Dana Bagi Hasil Pajak ini dilatarbelakangi oleh:

- 1) Tingginya kebutuhan pembiayaan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan di daerah, tidak seimbang dengan besarnya pendapatan daerah itu sendiri;
- 2) Keterbatasan kemampuan Pemerintah Daerah dalam pengumpulan dana secara mandiri;
- 3) Adanya jenis penerimaan pajak dan atau bukan pajak yang berdasarkan pertimbangan tertentu pemungutannya harus dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, namun obyek dan atau sebyek pajaknya berada di daerah;
- 4) Memperkecil kesenjangan ekonomi antar daerah;
- 5) Memberikan insentif kepada daerah dalam rangka melaksanakan program Pemerintah Pusat;

- 6) Memberikan kompensasi kepada daerah atas timbulnya beban dari kegiatan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat.

Dana Bagi Hasil (DBH) Sumber Daya Alam (SDA) merupakan salah satu bentuk distribusi bagi hasil dengan prinsip asal daerah atau *derivation by origin principles* yaitu penerimaan dikembalikan ke daerah berdasarkan prinsip darimana penerimaan tersebut berasal. Sumber-sumber penerimaan SDA yang dibagihasilkan terdiri dari minyak bumi, gas bumi, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, terdapat penambahan obyek DBH SDA yaitu DBH SDA panas bumi (DJKP, 2007, p. 25).

3.2 Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA)

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan angka persentase tertentu didasarkan atas daerah penghasil untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Bagi Hasil Sumber Daya Alam adalah salah satu penerimaan daerah melalui mekanisme penerimaan bagi hasil. Adapun penerimaan bagi hasil adalah penerimaan yang diterima oleh pemerintah daerah dalam bentuk persentase tertentu dari penerimaan pemerintah pusat yang sumbernya berasal dari daerah yang bersangkutan. Perlu diketahui bahwa mekanisme penerimaan pemerintah daerah terdiri dari tiga macam: (1) bagi hasil; (2) pendapatan asli daerah (PAD) ; dan (3) bantuan pusat ke daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) (LPEM-FEUI, tanpa tahun).

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) menurut Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005, terdiri dari:

- Pertambangan Minyak Bumi;
- Pertambangan Gas Bumi
- Pertambangan Umum;

- Pertambangan Panas Bumi;
- Kehutanan; dan
- Perikanan;

Persentase alokasi dana bagi hasil Sumber Daya Alam ditunjukkan dalam tabel dibawah ini:

Tabel 3.1
Presentase DBH SDA

No	Jenis Penerimaan	UU 25 /1999				UU 33/2004				UU Otsus	
		Pusat	Prop	Kab/ Kota	Kab/Kota lainnya	Pusat	Prop	Kab/ Kota	Pemerataan Kab/Kota lainnya	NAD	Papua
1.	Minyak Bumi*	85	3	6	6	84,5	3,1	6,2	6,2	70	70
2.	Gas Bumi*	70	6	12	12	69,5	6,1	12,2	12,2	70	70
3.	Landrent	20	16	64	-	20	16	64	-	80	80
4.	Royalti	20	16	32	32	20	16	32	32	80	80
5.	Perikanan	20	-	-	80	20	-	-	80	80	80
6.	IIUPH	20	16	64	-	20	16	64	-	80	80
7.	PSDH	20	16	32	32	20	16	32	32	80	80
8.	Dana Reboisasi	60	-	40	-	60	-	40	-	40	40
9.	Panas Bumi	-	-	-	-	20	16	32	32	-	-

Sumber: Dit. Dana Perimbangan

DBH SDA Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi (Migas) adalah DBH yang berasal dari penerimaan Negara SDA pertambangan minyak dan gas bumi dari wilayah kabupaten/kota maupun wilayah provinsi yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya. Proses perhitungan alokasi Dana Bagi Hasil SDA Migas berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- Pelaksanaan Dana Bagi Hasil SDA Migas dilakukan berdasarkan realisasi
- Dana yang dibagi dihasilkan adalah penerimaan Negara dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai peraturan perundangan.

Penerimaan Negara bukan pajak dari sektor pertambangan umum terdiri dari iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalti*) dan iuran tetap (*landrent*). Iuran tetap (*landrent*) di sektor pertambangan umum dibedakan berdasarkan kategori

kontraktor: PMA atau PMDN. Tarif iuran tetap sektor pertambangan umum untuk kontraktor jenis PMA (kontrak karya) diatur berdasarkan SK Mentamben No. 931K/844/M.PE/1986. Dalam peraturan tersebut tarif iuran tetap merupakan tarif satuan atas nilai US\$ per luas area eksploitasi/eksplorasi (hektar). Besarnya tarif dibedakan atas dasar tahap kegiatan dan status (perpanjangan atau tidak).

Adapun untuk kuasa pertambangan (PMDN), pengenaan tarif iuran tetap diatur dalam SK Mentamben No.1165/844/1992. Tarif iuran tetap yang dikenakan kuasa pertambangan (PMDN) merupakan tarif satuan atas nilai rupiah per satuan luas eksploitasi/eksplorasi (hekatr) dan besarnya tarif juga dibedakan atas dasar tahap kegiatan dan status (perpanjangan atau tidak), dilakukan setiap semester. Sesuai PP No. 55 Tahun 2005 maka bagian daerah dari *landrent* adalah sebesar 80% dengan rincian 16% untuk provinsi yang bersangkutan dan 64% untuk Kabupaten/Kota penghasil.

Iuran Eksplorasi dan Eksploitasi (*royalty*) adalah iuran produksi pemegang kuasa usaha pertambangan atas hasil dari kesempatan eksplorasi/eksploitasi. *Royalti* adalah pembayaran kepada pemerintah berkenaan dengan produksi mineral yang berasal dari area penambangan. Royalti harus dibayar dalam satuan rupiah atau satuan lainnya yang disetujui bersama. Tarif royalti untuk pertambangan mineral dan batubara ditetapkan melalui PP No.45 tahun 2003, dan sesuai PP No.55 tahun 2005, bagian daerah dari royalti sebesar 80% dengan rincian 16% untuk Provinsi yang bersangkutan, 32% untuk Kabupaten/Kota penghasil dan 32% untuk Kabupaten/Kota lainnya dalam Provinsi yang bersangkutan.

DBH Sumber Daya Alam Perikanan berasal dari Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) dan Pungutan Hasil perikanan (PHP). Pungutan Pengusahaan Perikanan, yaitu pungutan hasil perikanan yang dikenakan kepada perusahaan perikanan Indonesia yang memperoleh Izin Usaha Perikanan (IUP), Alokasi Penangkapan Ikan Penanaman Modal (APIPM), dan Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI), sebagai imbalan atas kesempatan yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia untuk melakukan usaha perikanan dalam wilayah perikanan Republik Indonesia. Pungutan Hasil Perikanan, yaitu pungutan hasil perikanan yang

dikenakan kepada perusahaan perikanan Indonesia yang melakukan usaha penangkapan ikan sesuai dengan Surat Penangkapan Ikan (SPI) yang diperoleh.

Pungutan untuk sektor perikanan ini diatur dalam SK Menteri Pertanian No. 424/Kpts/7/1977. Pungutan Pengusahaan Perikanan (PPP) bersifat *license fee*, dikenakan satu kali pada saat pengajuan permohonan Surat Ijin Kapal Perikanan. Adapun Pungutan Hasil Perikanan (PHP) dikenakan pada hasil produksi sektor perikanan yang diekspor. Tarif yang dikenakan bersifat *ad valorem* (presentasi), dimana besar tarif dibedakan menurut kelompok jenis ikan.

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan berasal dari Penerimaan Negara Non Pajak dari sektor kehutanan terdiri dari: (1) Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), (2) Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang merupakan royalti; dan (3) Dana Reboisasi. Definisi masing-masing penerimaan adalah sebagai berikut:

- Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH) adalah pungutan yang dikenakan kepada Pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hutan atas suatu kawasan hutan tertentu yang dilakukan sekali pada saat izin tersebut diberikan.
- Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH); adalah pungutan yang dikenakan sebagai pengganti nilai intrinsik dari hasil yang dipungut dari Hutan Negara, dan
- Dana Reboisasi (DR); adalah dana yang dipungut dari pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dari Hutan Alam yang berupa kayu dalam rangka reboisasi dan rehabilitasi hutan.

Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH) adalah pungutan yang bersifat *license fee* (terkait dengan perizinan). Tarif IIUPH terakhir diatur dalam PP No.59/1998. Di dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa tarif yang dikenakan adalah tarif satuan Rp per satuan luas HPH (hektar). Besarnya tarif tergantung dari (1) kategori wilayah dan (2) status HPH (baru/perpanjangan/HPHTI). IHPH dikenakan satu kali untuk jangka waktu berlakunya HPH (atau sekitar 20 tahun).

Selanjutnya tarif yang dikenakan pada PSDH adalah tarif satuan Rp per m³, yang besarnya tergantung dari (1) kategori wilayah dan (2) kelompok jenis

kayu/bukan kayu. PSDH dikenakan terhadap pemegang HPH, pemegang Hak Pemungutan Hasil Hasil Hutan (HPHH) dan pemegang Izin Pemanfaatan Kayu.

Peraturan Pemerintah terbaru yang mengatur mengenai tarif Dana Reboisasi adalah PP No. 92/1999 yang merupakan perubahan kedua atas PP No. 59/1999. Tarif Dana Reboisasi merupakan tarif satuan US\$ per m³, dimana besarnya tergantung dari (1) kategori wilayah dan (2) kelompok jenis kayu/bukan kayu. Menurut UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, pungutan Dana Reboisasi ini dikenakan terhadap pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan pemegang Hak Pemungutan Hasil Hutan.

