



UNIVERSITAS INDONESIA

**DANA BAGI HASIL PERKEBUNAN: SUATU ALTERNATIF TRANSFER KE
DAERAH DALAM RANGKA PENGUATAN KAPASITAS KEUANGAN
DAERAH**

(Studi Kelayakan Dana Bagi Hasil Sektor Bea Keluar *Crude Palm Oil* (CPO))

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana

BERWEL JUANDA ABEDNEGO LUBIS

0806346994

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

DEPOK

Juni 2012



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM SARJANA REGULER

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Berwel Juanda Abednego Lubis

NPM : 0806346994

Tanda Tangan :

Tanggal : 03 Juli 2012



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM SARJANA REGULER

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh,

Nama : Berwel Juanda Abednego Lubis
NPM : 0806346994
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Judul Skripsi : Dana Bagi Hasil Perkebunan: Suatu Alternatif Transfer ke Daerah Dalam Rangka Penguatan Kapasitas Keuangan Daerah (Studi Kelayakan Dana Bagi Hasil Bea Keluar *Crude Palm Oil*)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Roy Valiant Salomo M.Soc.Sc (.....) 

Penguji : Achmad Lutfi M.Soc., M.Si (.....) 

Ketua Sidang : Umanto Eko Prasetyo, S.Sos., M.Si (.....) 

Sekretaris : Maria Tambunan S.Sos (.....) 

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 03 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena hanya dengan pimpinan-Nya, maka skripsi mengenai **“Dana Bagi Hasil Perkebunan: Suatu Alternatif Transfer ke Daerah Dalam Rangka Penguatan Kapasitas Keuangan Daerah (Studi Kelayakan Dana Bagi Hasil Bea Keluar *Crude Palm Oil*)”** ini dapat diselesaikan oleh penulis tepat pada waktunya.

Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara pada Program Sarjana Reguler Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Penulis menyadari bahwa tanpa pihak-pihak yang membantu skripsi ini tidak mungkin dapat diselesaikan. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih yang mendalam terhadap pihak-pihak tersebut, yaitu:

1. Tuhan Yesus Kristus, yang selalu melimpahkan kasih dan roh pengetahuan kepada penulis selama kuliah di FISIP UI.
2. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
3. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si. selaku Ketua Program Sarjana Reguler Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
4. Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc., selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI. Juga selaku dosen pembimbing yang telah banyak mengarahkan serta memberikan masukan selama proses pengerjaan skripsi ini.
5. Umanto Eko Prasetyo, S.Sos., M.Si. selaku Sekertaris Program Sarjana Reguler Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
6. Achmad Lutfi M.Soc M.Si selaku Ketua Program Studi Administrasi Negara.

7. Defni Holidin selaku dosen regional yang sudah banyak memberikan ilmu dan masukan-masukan dalam pengambilan tema skripsi ini.
8. Orang tua penulis, yang pasti selalu memberikan dukungan doa, moral maupun material dalam penyelesaian skripsi ini.
9. Kakak dan adik dari penulis yang selalu memberikan dukungan doa dan semangat dalam menyelesaikan skripsi ini.
10. Bapak Ade Cahyat, Bapak Lisbon Sirait, Bapak Asmar Simanjuntak dan juga Bapak Fadil yang telah bersedia menjadi narasumber dan banyak berbagi pengetahuan dalam proses pengerjaan skripsi ini.
11. Teman-teman Angkatan 2008 Jurusan Ilmu Administrasi Negara yang sudah menjadi rumah dan keluarga kedua bagi penulis selama perkuliahan dan juga dalam pengerjaan skripsi ini.
12. Teman-teman Kosan Hj.Somadh yang sudah banyak berbagi kebersamaan, keceriaan, dan juga kebingungan selama pengerjaan skripsi.
13. Pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang secara langsung maupun tidak langsung.

Penulis juga berharap penyusunan skripsi yang berjudul **“Dana Bagi Hasil Perkebunan: Suatu Alternatif Transfer ke Daerah Dalam Rangka Penguatan Kapasitas Keuangan Daerah (Studi Kelayakan Dana Bagi Hasil Bea Keluar Crude Palm Oil”** dapat memberikan manfaat bagi para pembacanya.

Depok, Juli 2012

Berwel Juanda Abednego Lubis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH
UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Berwel Juanda Abednego Lubis
NPM : 0806346994
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

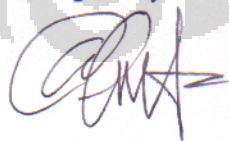
demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Dana Bagi Hasil Perkebunan: Suatu Alternatif Transfer ke Daerah Dalam
Rangka Penguatan Kapasitas Keuangan Daerah (Studi Kelayakan Dana Bagi
Hasil Bea Keluar *Crude Palm Oil*)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan skripsi saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 03 Juli 2012

Yang menyatakan



(Berwel Juanda Abednego Lubis)

ABSTRAK

Nama : Berwel Juanda Abednego Lubis
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Judul : Dana Bagi Hasil Perkebunan: Suatu Alternatif Transfer ke Daerah Dalam Rangka Penguatan Kapasitas Keuangan Daerah (Studi Kelayakan Dana Bagi Hasil Bea Keluar *Crude Palm Oil*)

Perkembangan industri CPO Indonesia di satu sisi membawa keuntungan bagi negara. Selain membuka lapangan kerja, industri CPO juga merupakan salah satu sumber penerimaan yang sangat strategis bagi negara terutama dari sektor ekspor CPO. Akan tetapi pada sisi lain, perkembangan industri CPO juga menimbulkan suatu polemik. Polemik yang berkembang belakangan ini adalah adanya rasa ketidakadilan yang dirasakan oleh daerah penghasil CPO akan pengelolaan penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO. Rasa ketidakadilan ini kemudian mendorong daerah-daerah penghasil CPO menyampaikan tuntutan dan usulan bagi hasil penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO. Namun, sampai dengan hari ini kelayakan bagi hasil ini masih dipertimbangkan oleh pemerintah pusat. Kelayakan bagi hasil ini yang kemudian menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini. Dengan menggunakan pendekatan positivis-kualitatif, peneliti melakukan studi kelayakan pada tiga dimensi, yaitu dimensi ekonomi keuangan, administratif dan politis. Berdasarkan analisis pada ketiga dimensi tersebut, diketahui bahwa penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO layak untuk dibagihasilkan.

Kata Kunci: bagi hasil, bea keluar CPO, ketidakadilan, kelayakan

ABSTRACT

Name : Berwel Juanda Abednego Lubis
Study Program : Public Administration
Title : **Revenue Sharing From Plantations: An Alternatif Transfer to Region in order to Strengthen the Capacity of Local Fiscal (The Feasibility Study of Revenue Sharing the CPO's Export Tax)**

The development of Indonesian CPO industry brings both positive and negative impacts for the country. In one side, its benefits is showed by reducing the unemployment rates. Besides, CPO industry has become one of the strategic source of revenue for the country, especially from its exporting sector. On the other hand, CPO industry development also brings a polemic. Recent issue that come up is the injustice felt by the people around the producing areas of CPO about the inequity in revenue sharing from the export tax on palm oil sector. This injustice has made the people in CPO producing areas invoke the government to be fair in its revenue sharing, but unfortunately it's still being considered by the central government. The objective of this research is to investigate the eligibility of this issue. Using the positivist-qualitative approach, this research conducted the feasibility in three dimension: financial, administrative and political. The result of this research, based on the analysis of those three dimensions, comes to the conclusion that the revenues from the export tax on CPO sector is worth being distributed.

Keywords: CPO, export tax, feasibility, injustice, revenue sharing

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINILITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GRAFIK.....	xv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.3 Signifikansi Penelitian	9
1.4 Sistematika Penulisan	9
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN.....	11
2.1 Tinjauan Pustaka.....	11
2.2 Kerangka Pemikiran	16
2.2.1 Konsep Desentralisasi Fiskal.....	16
2.2.2 Konsep <i>Intergovernmental Transfer</i>	19
2.2.3 Konsep <i>Revenue Sharing</i>	23
2.2.4 Konsep <i>Feasibility</i>	25
2.2.5 Operasionalisasi Konsep.....	29

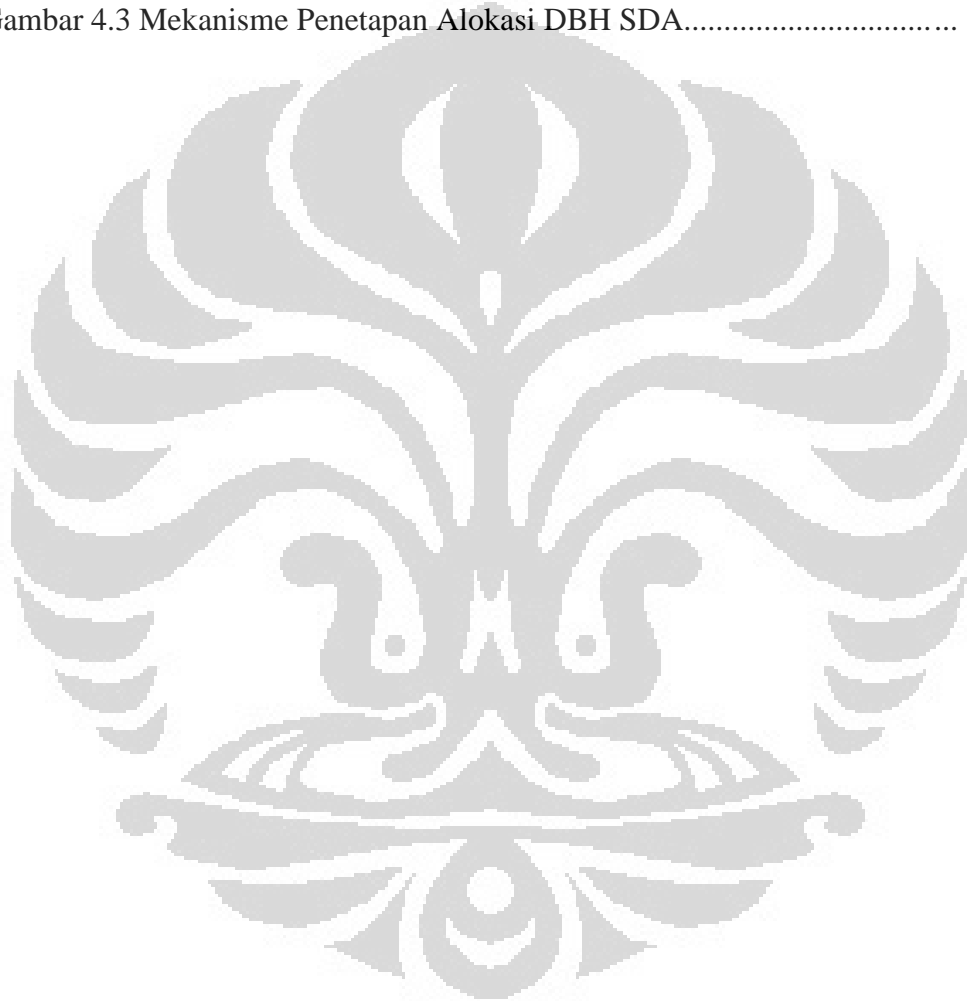
BAB 3 METODE PENELITIAN.....	30
3.1 Pendekatan Penelitian	30
3.2 Jenis Penelitian	31
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	32
3.4 Metode Analisis Data.....	34
3.5 Proses Penelitian.....	34
BAB IV GAMBARAN UMUM DANA BAGI HASIL	36
4.1 Dana Bagi Hasil (DBH).....	37
4.1.1 DBH Pajak.....	37
4.1.2 DBH Sumber Daya Alam.....	40
4.1.2.1 Penetapan Alokasi DBH SDA.....	43
BAB V ANALISIS KELAYAKAN DANA BAGI HASIL BEA KELUAR SEKTOR EKSPOR CPO.....	46
5.1 Perkembangan Industri CPO di Indonesia.....	46
5.2 Analisis Kelayakan Bagi Hasil dari Sektor Bea Keluar CPO.....	50
5.2.1 Analisis Kelayakan Ekonomi dan Fiskal Nasional.....	50
5.2.1.1 Potensi Dampak Bagi Hasil Bea Keluar CPO terhadap Perekonomian Nasional.....	50
5.2.1.2 Dampak terhadap Potensi Kapasitas Fiskal Pusat..	54
5.2.1.3 Dampak terhadap Potensi Kapasitas Fiskal Daerah.	58
5.2.1.4 Bagi Hasil Bea Keluar CPO dan Stabilitas Ekonomi	60
5.2.2 Analisis Kelayakan Administrasi.....	63
5.2.2.1 Pertumbuhan Basis Pajak Ekspor CPO.....	64
5.2.2.2 Potensi Pajak Ekspor CPO antar Daerah.....	67
5.2.2.3 Administrasi Pemungutan Pajak Ekspor CPO.....	70
5.2.3 Analisis Kelayakan Politis.....	72
5.2.3.1 Tuntutan Bagi Hasil Bea Keluar CPO dan Prinsip Keadilan.....	72
5.2.3.2 Pro-Kontra Kepentingan Pusat dan Daerah.....	74

5.2.3.3 Analisis Kondisi, Kebutuhan dan Tuntutan Daerah.	77
5.2.3.4 Analisis Kesesuaian Tuntutan DBH Bea Keluar CPO terhadap undang-undang.....	82
5.3 Matriks Analisis Kelayakan Bagi Hasil Bea Keluar CPO.....	84
BAB VI SIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	87
6.1 Simpulan.....	87
6.2 Rekomendasi.....	87
DAFTAR REFERENSI	
LAMPIRAN	



DAFTAR GAMBAR

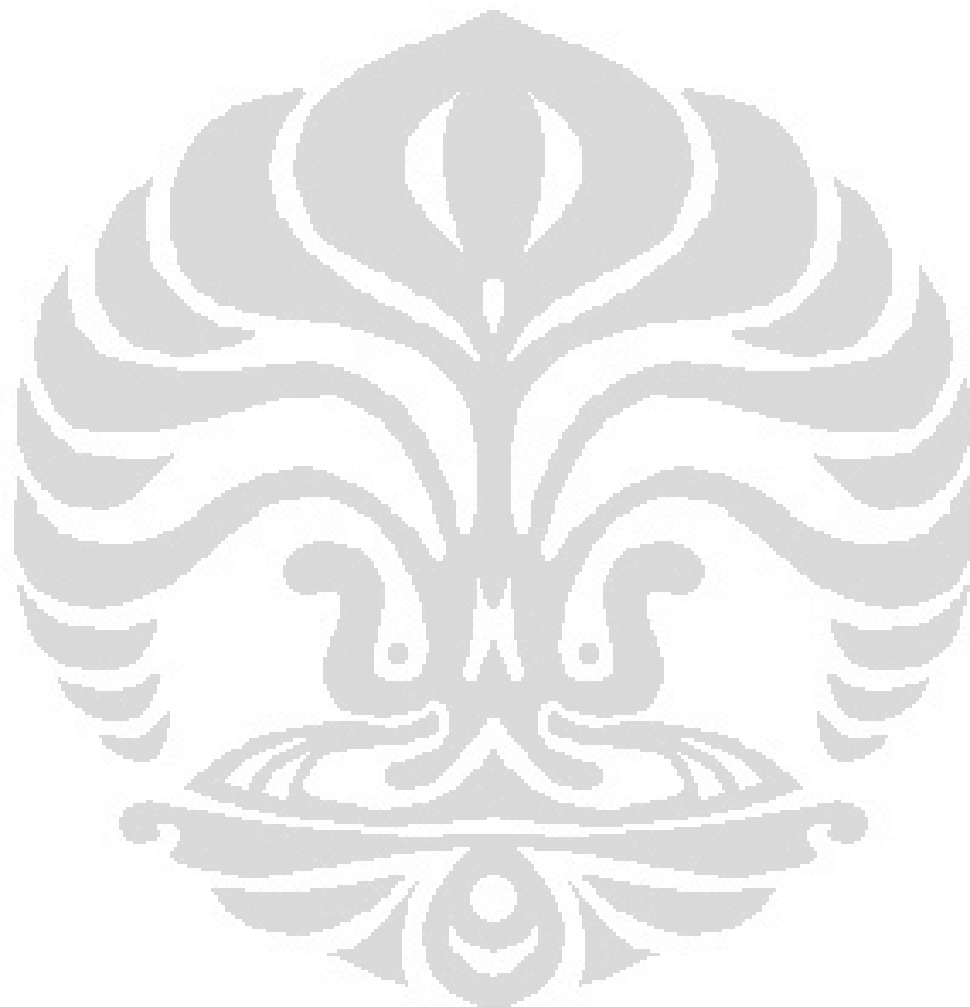
Gambar 4.1 Skema DBH Pajak	39
Gambar 4.2 Skema Bagi Hasil SDA.....	42
Gambar 4.3 Mekanisme Penetapan Alokasi DBH SDA.....	44



DAFTAR TABEL

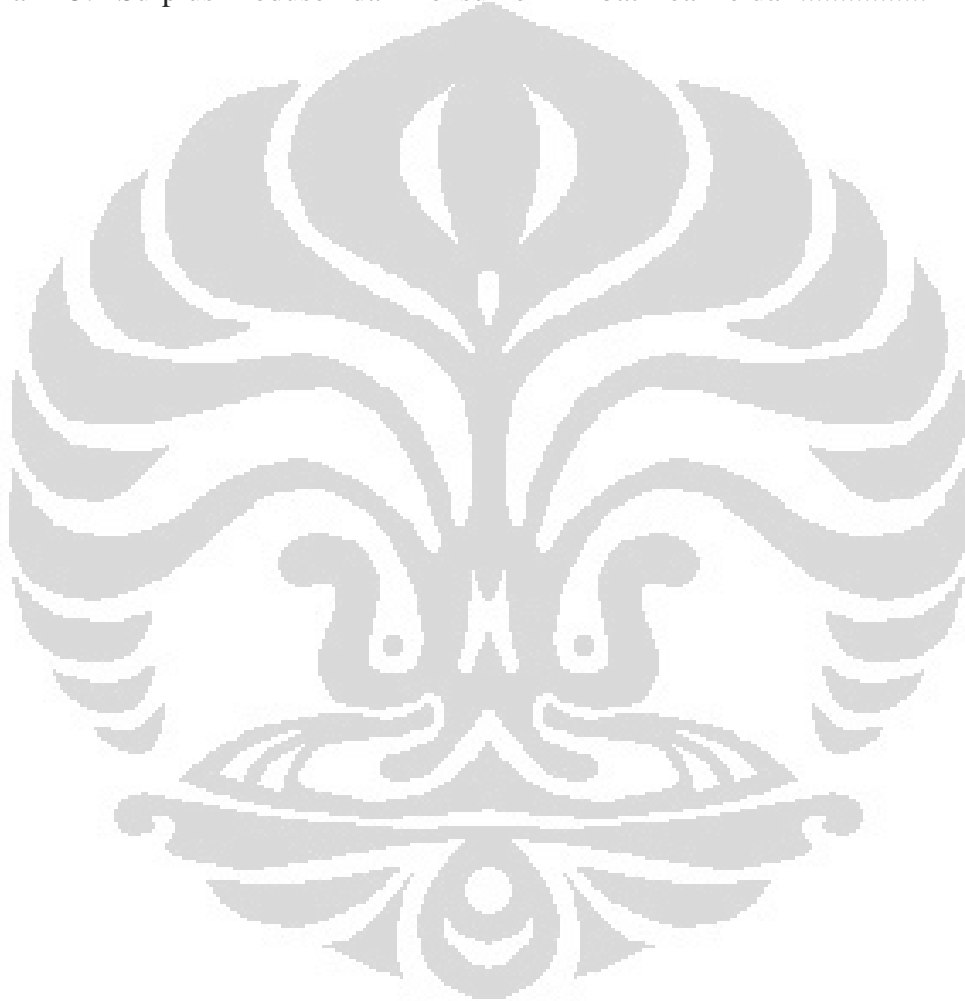
Tabel 2.1 Matriks Tinjauan Pustaka	14
Tabel 2.2 Operasionalisasi Konsep.....	29
Tabel 5.1 Perkembangan Luas Areal Perkebunan Kelapa Sawit Nasional Tahun 2006-2010.....	46
Tabel 5.2 Luas dan Produksi Perkebunan Kelapa Sawit Berdasarkan Daerah Penghasil Tahun 2010.....	47
Tabel 5.3 Perkembangan Produksi CPO dan Turunannya Tahun 2006-2010 .	48
Tabel 5.4 Perkembangan Ekspor CPO Nasional dan Turunannya.....	48
Tabel 5.5 Proporsi Penerimaan Bea Keluar CPO Dibanding Total Penerimaan Bea Keluar Tahun 2011.....	55
Tabel 5.6 Proporsi Pendapatan Bea Keluar CPO Dibanding Penerimaan Dalam Negeri.....	55
Tabel 5.7 Perkiraan Proporsi Pengurangan Penerimaan Negara terkait Tuntutan Bagi Hasil Bea Keluar CPO.....	56
Tabel 5.8 Perkiraan Dana Bagi Hasil Bea Keluar CPO yang akan Diterima Daerah.....	58
Tabel 5.9 Perkiraan Dana Bagi Hasil Bea Keluar CPO Berdasarkan Daerah Penghasil.....	59
Tabel 5.10 Negara Tujuan Utama Ekspor CPO Indonesia.....	62
Tabel 5.11 Pertumbuhan Produksi CPO dalam 10 Tahun Terakhir.....	64
Tabel 5.12 Pertumbuhan Ekspor CPO dan Turunannya 10 Tahun Terakhir....	65
Tabel 5.13 Pertumbuhan Penerimaan Negara dari Sektor Pajak Ekspor CPO dalam 5 Tahun Terakhir.....	65
Tabel 5.14 Tingkat Pertumbuhan Ekonomi Indonesia.....	66
Tabel 5.15 Tabel Luas dan Produksi Perkebunan Kelapa Sawit Berdasarkan Daerah Penghasil Tahun 2010.....	68
Tabel 5.16 Perkiraan Penerimaan Bea Keluar CPO Berdasarkan Daerah Penghasil	69

Tabel 5.17 Estimasi Produksi CPO sampai Tahun 2014.....	70
Tabel 5.18 Perbandingan Pendapatan Pemerintah Nasional terhadap PDB....	79
Tabel 5.19 Matriks Analisis Kelayakan Bagi Hasil Bea Keluar CPO.....	86



DAFTAR GRAFIK

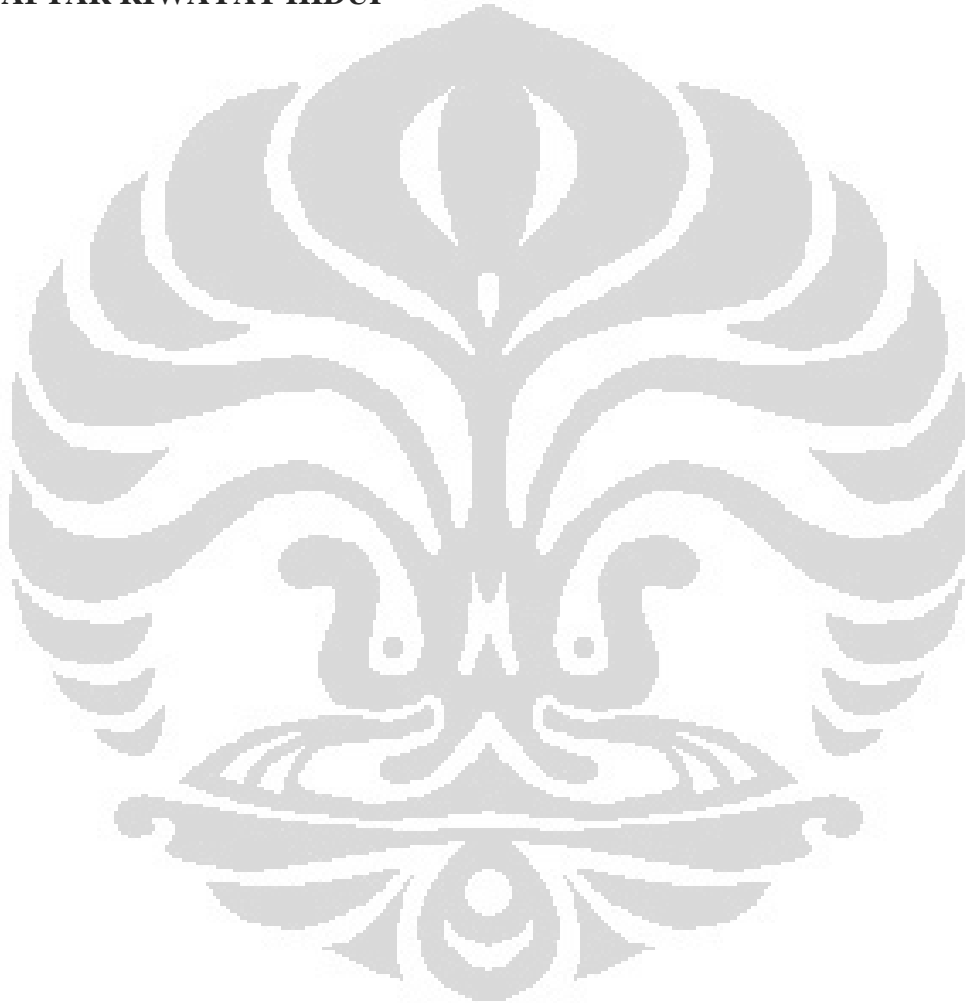
Grafik 5.1 Perkembangan Penerimaan DCBC dari Bea Keluar Ekspor CPO 2007-2011.....	49
Grafik 5.2 Surplus Produsen dan Konsumen Akibat Bea Keluar	51



DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN 1 Hasil Wawancara

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara dengan areal perkebunan terluas di dunia. Sampai dengan tahun 2010, luas areal perkebunan di Indonesia mencapai 19 juta hektar. Dari total tersebut, 83%-nya merupakan perkebunan yang dikelola rakyat atau perkebunan rakyat. Sementara 17%-nya merupakan perkebunan besar yang dikelola pemerintah maupun swasta (Direktorat Jenderal Perkebunan: 2010). Perkebunan di Indonesia didominasi oleh perkebunan tanaman keras seperti kelapa sawit, karet, kopi, tembakau, kakao, kelapa, teh, jambu mete, nilam dan sejumlah tanaman rempah lainnya. Besarnya potensi perkebunan dipengaruhi oleh laju pertumbuhan perkebunan yang cukup baik di Indonesia. Pada tahun 2010, data dari Ditjen Perkebunan menunjukkan bahwa laju pertumbuhan areal sektor perkebunan di Indonesia mencapai 2,04% pertahun. Sementara untuk laju pertumbuhan produksi perkebunan Indonesia mencapai 5,96% pertahun. Dengan laju pertumbuhan produksi tersebut, potensi produksi perkebunan Indonesia pada tahun 2010 mencapai 34,6 juta ton dan pada tahun 2011 mencapai 36,9 juta ton. Bahkan Ditjen Perkebunan memprediksikan bahwa pada tahun 2014, potensi produksi perkebunan Indonesia akan mencapai 43,6 juta ton.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, jenis perkebunan di Indonesia meliputi perkebunan rakyat dan perkebunan besar. Perkebunan rakyat merupakan perkebunan yang dikelola oleh rakyat secara mandiri dan pengelolaannya lebih bersifat tradisional. Sementara perkebunan besar merupakan perkebunan yang dikelola oleh pemerintah dan pihak swasta. Pengelolaan perkebunan oleh pemerintah di Indonesia dikuasai oleh PT. Perkebunan Nusantara (PTPN). Pengelolaan perkebunan oleh PTPN dibagi ke dalam 13 wilayah perkebunan yang menyebar di seluruh daerah di Indonesia. PTPN merupakan perusahaan yang mengelola sektor perkebunan dengan status sebagai perusahaan negara. PTPN banyak menguasai perkebunan-perkebunan besar di berbagai daerah. Dalam

pelaksanaanya, hasil pengelolaan perkebunan oleh PTPN di berbagai daerah sepenuhnya masuk ke kas pusat. Hal ini tentu sejalan dengan status PTPN sebagai perusahaan negara yang keuntungannya masuk ke dalam kas negara. Pada tahun 2009, penerimaan negara dari pengelolaan dan pajak ekspor sektor perkebunan di Indonesia mencapai US \$ 24,39 miliar di luar penerimaan dari cukai rokok dan pajak ekspor CPO (Ditjen Perkebunan: 2009). Penerimaan ini sepenuhnya masuk ke dalam kas negara mengingat pengelolaan industri perkebunan merupakan kewenangan pemerintah pusat. Penerimaan dari sektor perkebunan terutama subsektor kelapa sawit yang sebagian besarnya masuk ke kas negara dianggap tidak adil oleh daerah karena hasilnya tidak dapat dinikmati secara maksimal oleh daerah.

Kondisi ini kemudian menimbulkan rasa ketidakpuasan daerah. Polemik yang kemudian berkembang adalah adanya keinginan daerah untuk memperoleh bagi hasil yang lebih besar dari pusat dari penerimaan sektor perkebunan. Daerah menuntut pemerintah pusat untuk membagihasilkan penerimaan dari sektor perkebunan kepada daerah penghasil. Dalam pelaksanaanya, sebelumnya daerah sebenarnya telah menerima dana bagi hasil dari sektor perkebunan yaitu dari sektor ekspor tembakau dan karet. Namun, polemik yang kemudian berkembang adalah adanya keinginan dari daerah untuk memperoleh dana bagi hasil dari sektor perkebunan kelapa sawit terutama dari subsektor *Crude Palm Oil* (CPO) seperti yang mereka dapatkan dari sektor ekspor tembakau dan karet. Daerah menuntut adanya dana bagi hasil penerimaan negara dari subsektor industri sawit dan terusnya seperti CPO.

CPO merupakan minyak hasil olahan kelapa sawit yang notabeneanya merupakan salah satu jenis tanaman perkebunan terbesar di Indonesia. Laju pertumbuhan luas areal perkebunan kelapa sawit di Indonesia mencapai 2,55% per tahun. Sementara laju pertumbuhan produksi perkebunan kelapa sawit mencapai 5,22% per tahun. Dengan laju pertumbuhan tersebut, pada tahun 2010 luas areal perkebunan kelapa sawit di Indonesia mencapai 8,2 juta hektar dengan produksi mencapai 23,3 juta ton. Sementara pada tahun 2011, luas areal perkebunan kelapa sawit mencapai 8,4 juta hektar dengan produksi mencapai 24,5 juta ton. Bahkan

Ditjen Perkebunan memproyeksikan produksi CPO nasional pada tahun 2014 akan mencapai 28,4 juta ton (Ditjen Perkebunan: 2011).

Tuntutan terhadap bagi hasil pusat dan daerah atas pendapatan negara dari industri sawit sebenarnya sudah dilakukan oleh beberapa daerah baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama sejak 20 tahun yang lalu. Salah satu daerah yang merupakan motor penggerak tuntutan tersebut adalah Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Pemprov Sumut sudah menyampaikan keinginan dan tuntutan mereka sejak tahun 1991. Kemudian pada tahun 2006, 19 gubernur dari daerah-daerah produsen sawit mengirimkan surat tuntutan bersama. Tuntutan tersebut disepakati pada saat pertemuan gubernur se-Indonesia dalam forum Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) di Mataram. Pada Oktober 2009, Provinsi Sumatera Utara menyelenggarakan seminar nasional membahas formula bagi hasil pendapatan negara dari sektor perkebunan yang dihadiri oleh Dirjen Perimbangan Keuangan, Ketua Dewan Perwakilan Daerah dan juga perwakilan-perwakilan dari 16 daerah yang telah menandatangani petisi bersama pada tahun 2006 lalu.

Tuntutan yang disampaikan oleh daerah tidak hanya berisikan bagi hasil atas pendapatan negara dari pajak tetapi juga bagi hasil atas keuntungan BUMN perkebunan dan juga bagi hasil dari pendapatan negara bukan pajak (PNBP) sumber daya alam. Berdasarkan Laporan studi “Analisa Tuntutan Daerah terhadap Tambahan Dana Bagi Hasil (DBH) dari Daerah Penghasil Minyak dan Perkebunan Kelapa Sawit” yang dilakukan oleh GIZ (Cahyat: 2012), tuntutan-tuntutan yang disampaikan oleh daerah antara lain:

1. Tuntutan Bagi Hasil Pajak

Jenis pendapatan negara dari sektor pajak	Rumusan Bagi Hasil
Pajak Ekspor (Bea Keluar)	20% untuk provinsi bersangkutan, 30% untuk kabupaten/kota penghasil dan 30% untuk kabupaten/kota lainnya di provinsi bersangkutan.
Pajak Pertambahan Nilai (PPN)	10% untuk provinsi bersangkutan, 30% untuk kabupaten/kota penghasil, 10% untuk kabupaten/kota lainnya di provinsi yang bersangkutan.
PPh Pasal 21 (orang pribadi)	Tuntutan 2006: 80% daerah, Tuntutan 2009: 50% daerah
PPh Pasal 25 (badan)	Tuntutan 2006: 80% daerah
PPh Pasal 23 dan PPh Pasal 4 pemanfaatan atau sewa atas tanah dan bangunan	10% untuk provinsi bersangkutan, 30% untuk kabupaten/kota penghasil dan 10% untuk kabupaten/kota lainnya di provinsi bersangkutan
Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	80% daerah

2. Tuntutan Bagi Hasil PNB

Jenis PNB	Rumusan Bagi Hasil
Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Perkebunan	16% untuk provinsi bersangkutan, 64% untuk kabupaten/kota
Provisi Sumberdaya Perkebunan	20% untuk provinsi bersangkutan, 2% untuk lembaga pasar, 2% untuk lembaga transportasi, 2% untuk lembaga penelitian dan pengembangan, 30% untuk kabupaten/kota penghasil dan 30% untuk kabupaten/kota lainnya di provinsi bersangkutan.

3. Tuntutan Bagi Hasil dari BUMN sawit

Tuntutan bagi hasil dari BUMN sawit meliputi dana Community Development (CSR) BUMN dimana daerah meminta dana CSR ditingkatkan menjadi minimal 10% dari laba bersih. Daerah juga menuntut agar pemerintah daerah mendapat bagian dari perolehan laba BUMN lewat transfer 40% kepemilikan saham BUMN kepada pemerintah daerah.

Tuntutan akan dana bagi hasil ini tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah, tetapi juga banyak disuarakan oleh organisasi petani dan pengusaha sawit. Namun, tuntutan yang disuarakan oleh asosiasi petani sawit (Apkasindo) lebih difokuskan pada bagi hasil pendapatan negara dari bea keluar ekspor produk sawit. Selain Apkasindo, Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) juga mendukung tuntutan bagi hasil bea keluar ekspor sawit ini.

Motivasi utama yang mendorong daerah-daerah dalam menyampaikan tuntutan DBH ini adalah keinginan daerah untuk mendapat sumber daya tambahan. Daerah merasa kemampuan fiskal mereka saat ini masih jauh dibawah kebutuhan yang sebenarnya dan mereka melihat bahwa masih banyak pendapatan

negara dari industri perkebunan yang tidak dibagihasilkan ke daerah. Namun, selain keinginan untuk memperoleh sumberdaya tambahan, motivasi lain yang mendorong daerah menyampaikan tuntutan ini adalah daerah merasa dirugikan dengan berbagai dampak negatif yang ditimbulkan akibat pengelolaan sektor perkebunan di daerah. Selama ini daerah harus menanggulangi sendiri dampak negatif dari keberadaan usaha perkebunan nasional di daerah terutama usaha perkebunan kelapa sawit. Artinya, pemda harus menanggung beban fiskal tambahan sebagai konsekuensi dari adanya kegiatan usaha sawit di daerahnya. Biaya yang dikeluarkan seperti perbaikan, pemeliharaan dan peningkatan jalan, penanganan konflik sosial akibat pengelolaan sektor perkebunan, dan juga penanggulangan dampak lingkungan, seperti kualitas dan kuantitas air. Motivasi lain yang mendorong daerah untuk memperoleh dana bagi hasil dari sektor ekspor CPO adalah untuk membantu proses peremajaan perkebunan sawit di daerah. Hal ini juga sejalan dengan usulan dari Apkasindo yang mengusulkan agar penerimaan pusat dari ekspor CPO juga ditujukan untuk biaya peremajaan perkebunan kelapa sawit di daerah. Hal ini bertujuan menjaga agar produktifitas perkebunan kelapa sawit di daerah bisa meningkat. Selain itu, Apkasindo juga mengusulkan agar bagi hasil pajak ekspor tersebut diserahkan dalam bentuk dana infrastruktur. Dana infrastruktur ini nantinya ditujukan untuk memperbaiki infrastruktur dan menutupi dampak negatif yang ditimbulkan dalam pengelolaan perkebunan kelapa sawit terhadap daerah lokasi perkebunan. Dengan demikian daerah penghasil tidak akan dirugikan dan mampu untuk terus berkembang seiring dengan perkembangan produksi kelapa sawit.

Namun, dilain pihak jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, dijelaskan bahwa sektor perkebunan tidak dikategorikan sebagai bagian dari DBH. Alasannya adalah karena sektor perkebunan dianggap sebagai sumberdaya buatan. Sementara UU tersebut menjelaskan bahwa pelaksanaan DBH di Indonesia mencakup DBH Pajak dan DBH SDA. Artinya, daerah hanya akan memperoleh dana bagi hasil dari penerimaan pajak yang meliputi Pajak Penghasilan (PPh) Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPND), PPh Pasal 21, Pajak Bumi dan Bangunan. Juga bagi hasil dari pengelolaan sektor-sektor yang dikategorikan ke dalam DBH

SDA yang terdiri dari bagi hasil kehutanan, perikanan, pertambangan, minyak bumi, gas bumi dan panas bumi. Lebih lanjut, ketentuan yang ada dalam sistem pengaturannya dana bagi hasil dari sektor perkebunan sawit saat ini adalah sebagai berikut:

- 1) Pemerintah pusat tidak memungut PNPB sumberdaya alam yang kepada perusahaan sawit daerah.
- 2) Dana bagi hasil yang diterima daerah atau daerah penghasil dari sektor perkebunan sawit hanya bagi hasil dari PPh Orang Pribadi yang proporsinya 20% dan bagi hasil dari PBB yang proporsinya 81% untuk daerah (provinsi, kabupaten, kota).
- 3) Nilai pajak daerah yang dibayarkan perusahaan sawit hanya sekitar 2% dari total pajak dan pungutan resmi lainnya yang dibayar ke pemerintah pusat.
- 4) Dari total pajak dan pungutan bukan pajak yang dibayar oleh perusahaan sawit hanya sekitar 11% yang diterima daerah produsen dan sisanya dibayarkan kepada pemerintah pusat.

Keinginan dari daerah untuk memperoleh dana bagi hasil dari subsektor industri CPO yang terbentur dan bertolak belakang dengan peraturan perundang-undangan yang ada merupakan polemik utama dalam usulan dana bagi hasil dari subsektor industri CPO. Untuk merealisasikan keinginannya, daerah kemudian mengajukan agar dilakukan revisi terhadap UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Permohonan revisi UU tersebut disampaikan oleh sejumlah provinsi yang tergabung dalam Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI). Provinsi-provinsi tersebut antara lain Sumatera Utara, Riau, sejumlah daerah di Pulau Jawa, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah serta daerah-daerah Papua.

1.2 Rumusan Masalah

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah menjelaskan bahwa sektor perkebunan tidak termasuk ke dalam DBH pajak maupun DBH SDA. Alasannya adalah karena sektor

perkebunan bukan merupakan sumber daya alam, melainkan sumber daya buatan. Implikasinya hukumnya adalah daerah tidak memperoleh dana bagi hasil dari sektor perkebunan. Tidak termasuknya sektor perkebunan sebagai bagian dari DBH Pajak dan SDA menjadikan hasil-hasil pengelolaan sumber daya perkebunan. Salah satu penerimaan negara dari sektor perkebunan yang tidak dibagihasikan kepada daerah adalah penerimaan negara dari subsektor industri CPO. Penerimaan dari subsektor industri CPO menjadi kewenangan pusat dan implikasinya adalah hasil pengelolaan dan penerimaan dari sektor ekspor perkebunan sepenuhnya ditarik ke pusat. Kondisi ini kemudian dianggap tidak adil oleh daerah mengingat besarnya penerimaan negara dari subsektor industri CPO dipandang bisa menjadi sumberdaya tambahan bagi daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kapasitas keuangan daerah.

Kondisi ini kemudian menjadi polemik antara daerah dengan pemerintah pusat. Daerah-daerah penghasil CPO kemudian menyampaikan keinginan mereka untuk memperoleh dana bagi hasil dari sektor ekspor CPO. Tuntutan-tuntutan tersebut seperti tuntutan bagi hasil pajak, tuntutan bagi hasil PNBPN dan bagi hasil laba BUMN. Akan tetapi, keinginan tersebut terbentur dan tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Tindakan yang kemudian dilakukan daerah adalah mendorong agar pemerintah pusat melakukan revisi terhadap UU No. 33 Tahun 2004. Oleh karena itu, pada intinya tuntutan dari daerah adalah melakukan revisi pada UU No. 34 Tahun 2004 sehingga daerah bisa memperoleh dana bagi hasil sektor perkebunan terutama dari subsektor industri CPO. Tuntutan dan keinginan dari daerah ini merupakan salah satu usulan kebijakan desentralisasi fiskal tidak mudah untuk direalisasikan. Pemerintah pusat perlu mempertimbangkan kelayakan dana bagi hasil penerimaan negara dari ekspor CPO. Dengan permasalahan tersebut, maka pertanyaan penelitian atas pokok permasalahan tersebut adalah **Apakah penerimaan negara dari sektor pajak ekspor (bea keluar) *Crude Palm Oil* (CPO) layak untuk dibagihasikan kepada daerah?**

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah penerimaan negara dari sektor pajak ekspor (Bea Keluar) *Crude Palm Oil* (CPO) layak untuk dibagihasikan kepada daerah.

1.4 Signifikansi Penelitian

Signifikansi yang nantinya diharapkan dapat tercapai dalam penelitian antara lain:

1. Signifikansi praktis: Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan juga bahan pertimbangan bagi pemerintah pusat dan juga bagi pengambil kebijakan terkait dengan usulan mengenai DBH sektor perkebunan terutama bagi hasil dari sektor Bea Keluar Ekspor CPO yang disampaikan oleh berbagai daerah.
2. Signifikansi Akademis: Mengingat penelitian ini merupakan penelitian baru, maka diharapkan nantinya hasil penelitian ini dapat menjadi acuan bagi penelitian-penelitian sejenis lainnya di masa mendatang terutama penelitian mengenai Dana Bagi Hasil dari sektor perkebunan.

1.5 Sistematika Penelitian

Untuk mempermudah penulisan serta pemahaman pembaca, maka susunan penulisan skripsi ini dibagi ke dalam beberapa bagian pembahasan dengan sistematika penyajian sebagai berikut:

BAB 1 (PENDAHULUAN) :

Bab ini mengemukakan tentang latar belakang pengambilan tema penelitian, pokok permasalahan yang menjadi pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian baik bagi kalangan akademis maupun praktis, serta sistematika penulisan penelitian.

BAB 2 (TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN)

Bab ini berisi tentang penelitian yang dilakukan terdahulu dan teori-teori yang digunakan dalam penelitian.

BAB 3 (METODOLOGI PENELITIAN)

Bab ini berisi tentang penjelasan mengenai pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, proses penelitian, penentuan *site* penelitian, serta keterbatasan penelitian.

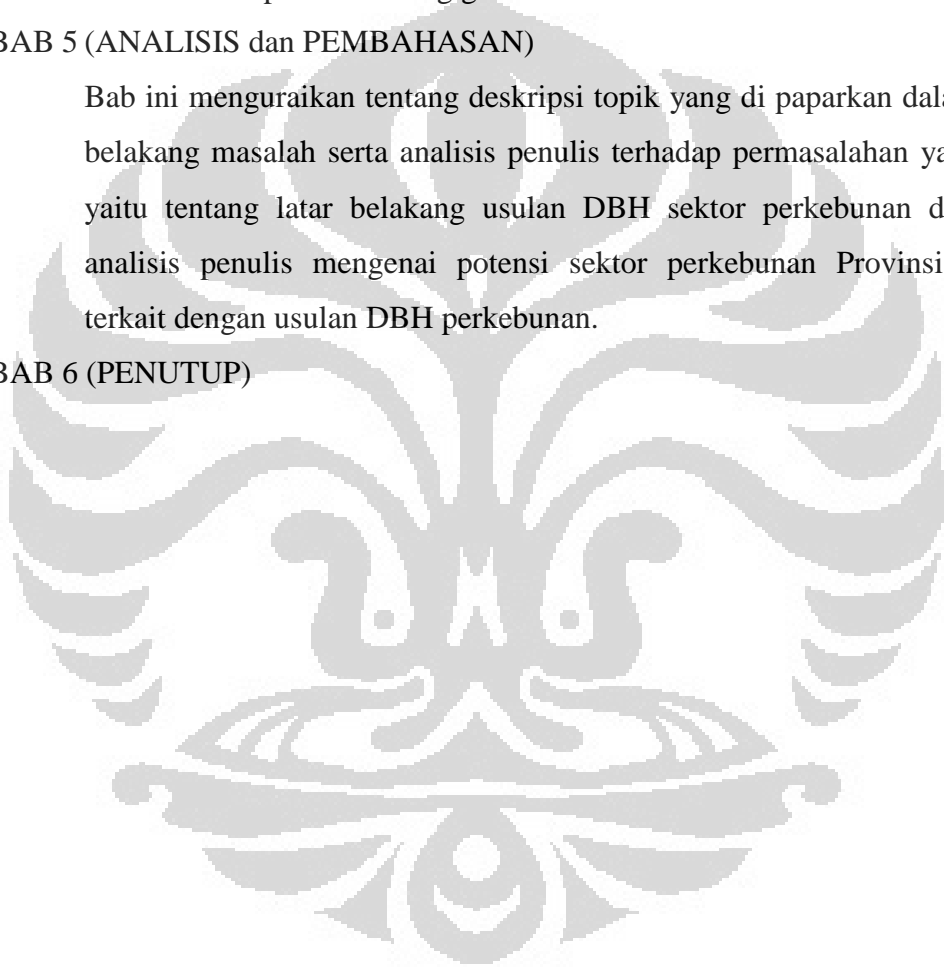
BAB 4 (GAMBARAN UMUM)

Bab ini memaparkan tentang gambaran umum Provinsi Sumatera Utara

BAB 5 (ANALISIS dan PEMBAHASAN)

Bab ini menguraikan tentang deskripsi topik yang di paparkan dalam latar belakang masalah serta analisis penulis terhadap permasalahan yang ada, yaitu tentang latar belakang usulan DBH sektor perkebunan dan juga analisis penulis mengenai potensi sektor perkebunan Provinsi Sumut terkait dengan usulan DBH perkebunan.

BAB 6 (PENUTUP)



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA KERANGKA PEMIKIRAN

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai tinjauan pustaka beserta matriks perbandingannya. Selain itu, akan dijelaskan pula mengenai kerangka pemikiran yang akan sesuai dengan tema penelitian.

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini, penulis melakukan peninjauan terhadap beberapa karya ilmiah yang mempunyai bahasan penelitian berkaitan dengan tema dalam penelitian ini. Penulis mengambil tiga hasil penelitian terdahulu yang dapat dijadikan pembanding dalam penelitian yang akan dilakukan. Melalui tinjauan pustaka ini, penulis berharap dapat mengetahui letak dan posisi penelitian ini dengan membandingkannya pada penelitian-penelitian sebelumnya.

Rujukan pertama diambil dari skripsi yang ditulis oleh Sasti Wisuandini, mahasiswi Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 2009. Skripsi tersebut berjudul **“Transfer Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia (Suatu Studi terhadap Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan)”**. Tujuan dalam penelitian tersebut adalah (1) mengetahui hal-hal apa saja yang melatarbelakangi kebijakan dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan, (2) menjelaskan implementasi dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan di Indonesia dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Dalam penelitian tersebut, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Sementara berdasarkan tujuannya, penelitian tersebut merupakan jenis penelitian deskriptif. Berdasarkan manfaatnya, penelitian tersebut merupakan jenis penelitian murni. Berdasarkan waktunya, penelitian tersebut merupakan jenis penelitian *cross sectional*. Sementara itu, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan metode penelitian kualitatif dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam, sementara data sekunder diperoleh melalui. Teknik analisis data yang digunakan

adalah teknik analisis data *The Illustrative Method*. Kemudian, dalam menentukan informan yang digunakan teknik *purposive sampling* dimana informan dipilih berdasarkan pengetahuan dan keterlibatannya studi literatur terkait topik penelitian.

Dalam penelitian tersebut, hasil penelitian yang diperoleh adalah terdapat sejumlah faktor yang melatarbelakangi kebijakan DBH SDA Kehutanan di Indonesia, yaitu (1) adanya Penerimaan Negara Buka Pajak yang berasal dari pungutan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Huta (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR). (2) kerusakan lingkungan terutama hutan yang menjadi masalah di Indonesia. (3) untuk mengatasi kesenjangan fiskal secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara implementasi alokasi DBH SDA Kehutanan dari pemerintah pusat kepada daerah penghasil dilakukan ke dalam beberapa tahap, yaitu penetapan daerah penghasil, penyaluran transfer ke daerah, penggunaan DBH SDA Kehutanan serta pengawasan dan akuntabilitas atas pelaksanaan DBH SDA Kehutanan di daerah.

Rujukan kedua diambil dari tesis yang ditulis oleh Tatot Hendrasto, mahasiswa program pascasarjana Program Studi Magister Perencanaan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia tahun 2003. Tesis tersebut berjudul "*Pengaruh Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Minyak Bumi terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Disparitas Pendapatan Regional Riau*". Tujuan dari penelitian tersebut adalah (1) membuat model keuangan daerah Riau yang menekankan pada pengaruh DBH Sumber Daya Alam Minyak Bumi bagi pertumbuhan daerah, (2) menganalisis peranan faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan dan disparitas pendapatan regional Riau, serta (3) memperkirakan implikasi kebijakan publik dengan melakukan simulasi kebijakan berdasarkan DBH Sumber Daya Alam Minyak Bumi daerah Riau yang dikombinasikan dengan pemberian subsidi pusat melalui Dana Alokasi Umum bagi pertumbuhan dan disparitas pendapatan regional Riau.

Dalam tulisan tersebut, pembahasannya hanya dibatasi kepada pengaruh DBH Sumber Daya Alam Minyak Bumi terhadap pertumbuhan ekonomi dan disparitas pendapatan regional Riau. Data yang digunakan adalah data sekunder

yang berupa data tahunan masing-masing kabupaten/kota se-propinsi Riau sejak tahun 1993-1999. Penyusunan data dilakukan dalam bentuk data panel (*pooled data*), yakni gabungan antara data antarwaktu (*time-series*) dan data antarkabupaten/kota (*cross-section*). Sementara analisis pengolahan data dilakukan dengan menggunakan metode kuantitatif dengan analisis regresi simultan. Berdasarkan penelitian tersebut, hasil yang diperoleh adalah bahwa DBH SDA Minyak Bumi berpengaruh positif terhadap tingkat pertumbuhan daerah yang diukur dari Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan pendapatan per kapita yang merupakan tolak ukur disparitas pendapatan regional.

Rujukan pustaka yang ketiga diambil dari tesis yang ditulis oleh Hasiholan Pasaribu yang berjudul "*Implikasi Desentralisasi Fiskal terhadap Aspek Pemerataan Fiskal: Analisis Determinan Penetapan Dana Alokasi Umum (DAU) Tahun Anggaran 2001 dan 2002*". Tujuan dari penelitian tersebut adalah (1) melacak dampak alokasi DAU terhadap pemerataan fiskal (*fiscal equalization*) antar daerah atau keseimbangan fiskal horizontal, (2) menilai kembali setiap determinan/variabel penentu alokasi DAU yang tepat, yang dapat menjamin terwujudnya keseimbangan fiskal horizontal.

Dalam penelitian tersebut, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif. Sementara jenis penelitian tersebut dikategorikan ke dalam penelitian eksploratif. Teknik analisis data yang digunakan adalah Analisis Statistik Deskriptif, Uji Koefisien Variasi dan Indeks Williamson, Analisis Korelasi, dan Analisis Regresi. Hasil penelitian yang didapatkan adalah bahwa DAU yang dialokasikan ke daerah berdampak pada pemerataan fiskal antar daerah.

Tabel 2.1 Matriks Tinjauan Pustaka

Nama Peneliti	Sasti Wisuandini	Tatot Hendrasto	Hasiholan Pasaribu
Judul Penelitian	Transfer Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia (Suatu Studi terhadap Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan)	Pengaruh Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Minyak Bumi terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Disparitas Pendapatan Regional Riau	Implikasi Desentralisasi Fiskal terhadap Aspek Pemerataan Fiskal: Analisis Determinan Penetapan Dana Alokas Umum (DAU) Tahun Anggaran 2001 dan 2002
Tujuan Penelitian	(1) mengetahui hal-hal apa saja yang melatarbelakangi kebijakan dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan, (2) menjelaskan implementasi dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan di Indonesia dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal.	(1) membuat model keuangan daerah Riau yang menekankan pada pengaruh DBH Sumber Daya Alam Minyak Bumi bagi pertumbuhan daerah, (2) menganalisis peranan faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan dan disparitas pendapatan regional Riau, serta (3) memperkirakan implikasi kebijakan publik dengan melakukan simulasi kebijakan berdasarkan DBH Sumber Daya Alam Minyak Bumi daerah Riau yang dikombinasikan dengan pemberian subsidi pusat melalui Dana Alokasi Umum bagi pertumbuhan dan disparitas pendapatan regional Riau	(1) melacak dampak alokasi DAU terhadap pemerataan fiskal (fiscal equalization) antar daerah atau keseimbangan fiskal horizontal, (2) menilai kembali setiap determinan/variabel penentu alokasi DAU yang tepat, yang dapat menjamin terwujudnya keseimbangan fiskal horizontal
Pendekatan Penelitian	Kualitatif	Kuantitatif	Kuantitatif
Jenis Penelitian	Deskriptif	Eksploratif	Eksploratif
Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data	Wawancara mendalam, Studi literatur, <i>The Illustrative Method</i>	Studi literatur, Metode kuantitatif dengan analisis regresi simultan	Analisis Statistik Deskriptif, Uji Koefisien Variasi dan Indeks Williamson, Analisis Korelasi, dan Analisis Regresi

Nama Peneliti	Sasti Wisuandini	Tatot Hendrasto	Hasiholan Pasaribu
Hasil	(1) adanya Penerimaan Negara Buka Pajak yang berasal dari pungutan Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hutan (IIUPH), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR), (2) untuk mengatasi kesenjangan fiskal secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara implementasi alokasi DBH SDA Kehutanan dari pemerintah pusat kepada daerah penghasil dilakukan ke dalam beberapa tahap, yaitu penetapan daerah penghasil, penyaluran transfer ke daerah, penggunaan DBH SDA Kehutanan serta pengawasan dan akuntabilitas atas pelaksanaan DBH SDA Kehutanan di daerah.	Berdasarkan penelitian tersebut, hasil yang diperoleh adalah bahwa DBH SDA Minyak Bumi berpengaruh positif terhadap tingkat pertumbuhan daerah yang diukur dari Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan pendapatan per kapita yang merupakan tolak ukur disparitas pendapatan regional.	DAU yang dialokasikan ke daerah berdampak pada pemerataan fiskal antar daerah

Dibandingkan dengan penelitian-penelitian diatas, maka sejumlah hal yang membedakan penelitian ini dengan penelititan terdahulunya adalah (1) pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *post-positivis* dengan meode penelitian kualitatif. (2) Model analisis yang digunakan adalah dalam bentuk studi kelayakan (*feasibility study*) dengan tujuan penelitian yaitu untuk melihat apakah suatu usulan kebijakan layak atau tidak layak untuk direalisasikan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Dalam subbab ini, peneliti akan memaparkan kerangka pemikiran yang digunakan peneliti dalam penelitian ini. Kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini meliputi konsep desentralisasi fiskal, konsep *intergovernmental transfer*, dan konsep *revenue sharing*.

2.2.1 Konsep Desentralisasi Fiskal

Selain terlihat dalam model *trias politica*, desentralisasi kekuasaan juga dilaksanakan dalam bentuk hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan menjalankan roda pemerintahan sebagai implikasi dari distribusi kekuasaan (*distribution of power*). Pelimpahan kewenangan dari pusat kepada daerah harus pula disertai dengan pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan kepada daerah. Sejalan dengan pendapat Sarundajang diatas bahwa pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah juga diikuti dengan pelimpahan yang menyangkut pembiayaan dan perangkat pelaksana. Pelimpahan wewenang pembiayaan beserta sumber-sumbernya menjadi sangat penting agar daerah memiliki kemandirian dalam membiayai belanja pemerintahan dan kegiatan pembangunan di daerah (Chalid: 2005, hal 2-6). Pelimpahan kewenangan pengelolaan sumber-sumber keuangan dilakukan berdasarkan prinsip *money follows function*. Prinsip ini menekankan bahwa pemerintah harus terlebih dahulu menentukan fungsi-fungsi atau urusan-urusan yang akan diserahkan kepada daerah, kemudian diikuti dengan penetapan besarnya kebutuhan keuangan bagi pelaksanaan urusan yang bersangkutan.

Terkait dengan pentingnya posisi keuangan ini, Pamudji (1982) dalam Kaho (2005, hal 138) menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Dan keuangan ini merupakan salah satu kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu, perlu ada pelimpahan kewenangan pengelolaan keuangan daerah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan kewenangan

menyangkut pembiayaan serta sumber-sumbernya ini dilaksanakan dalam bentuk desentralisasi fiskal.

Menurut Bachrul Elmi, desentralisasi fiskal dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi dan pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh bahwa pemerintah pusat (Elmi: 2002, hal 26). Lebih lanjut, Saragih (2003, hal 83) menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal secara singkat dapat diartikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan. Sementara menurut Oates (1993, hal 237) desentralisasi fiskal dapat didefinisikan sebagai suatu devolusi atau tanggung jawab fiskal kepada pemerintah yang lebih rendah dengan tujuan utamanya agar peran pemerintah akan menjadi lebih baik. Astuti dan Haryanto (2003, hal 36) kemudian menekankan bahwa pada ada intinya definsi desentralisasi fiskal mencakup tiga hal berikut, yaitu:

- a) *Self-financing* atau *cost recovery* dalam pelayanan publik terutama melalui pengenaan retribusi daerah
- b) *Cofinancing* atau *coproduction*, dimana pengguna jasa berpartisipasi dalam bentuk pembayaran jasa atau kontribusi tenaga kerja.
- c) Transfer dari pemerintah pusat terutama berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), sumbangan darurat serta pinjaman daerah (sumber daya alam).

Makna desentralisasi fiskal dalam bentuk pemberian otonomi di bidang keuangan kepada daerah-daerah merupakan suatu proses pengintensifikasian peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Selain itu, desentralisasi fiskal menghendaki adanya partisipasi dari elemen masyarakat yang menjadi stakeholders bagi pemerintah dalam pengambilan keputusan. Mekanisme *top down* berubah menjadi *budgeting partisipatory*. Keikutsertaan masyarakat dalam merumuskan anggaran belanja daerah harus dimulai dari level terendah. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal memerlukan pergeseran beberapa tanggung

jawab terhadap pendapatan (*revenue*) atau pembelanjaan (*expenditure*) ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah.

Sebagai komponen utama desentralisasi wewenang pemerintahan, desentralisasi fiskal haruslah didukung oleh sumber-sumber keuangan yang memadai baik berasal dari PAD maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, menurut Pheni Chalid (2005, hal 8) implementasi desentralisasi fiskal berkonsekuensi terhadap, *pertama*, adanya alokasi keuangan daerah. Artinya daerah harus memiliki fleksibilitas atau diskresi dalam memanfaatkan sumber-sumber utama pembiayaan untuk membangun daerah. *Kedua*, diperlukan pedoman agar desentralisasi fiskal beroperasi sesuai dengan keinginan perencana. *Ketiga*, diperlukan beberapa terobosan untuk menyalahi kekurangan pendapatan daerah (*fiscal gap*) dengan cara memperluas basis penerimaan. Lebih lanjut, menurut Siddik (2005), desentralisasi fiskal akan berjalan dengan baik apabila memenuhi 2 hal, yaitu:

1. Adanya pemerintah pusat yang kapabel dalam melakukan pengawasan dan *enforcement*;
2. Keseimbangan antara akuntabilitas dan kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi.

Bird dan Vaillancourt (1998) dalam Chalid (2005, hal 9) menyampaikan bahwa salah satu hal yang perlu digarisbawahi adalah desentralisasi diletakkan sebagai salah satu dari beberapa instrumen untuk mencapai tujuan pemerintahan, terutama dalam rangka optimalisasi pelayanan umum. Kebanyakan negara berkembang melaksanakan desentralisasi fiskal adalah untuk melepaskan diri dari ketidakefektifan dan ketidakefisienan pemerintahan, ketidaksabilan makroekonomi, serta ketidakcukupan pertumbuhan ekonomi yang telah menyebabkan negara-negara berkembang tersebut mengalami krisis. Konsep desentralisasi memiliki kelemahan terkait dengan stabilitas nasional. Resiko terbesar yang dimungkinkan dari implementasi desentralisasi fiskal di negara-negara berkembang yang tidak disertai dengan langkah-langkah yang memadai, akan berdampak pada instabilitas makroekonomi. Namun, apabila dilaksanakan dengan baik akan memberikan dampak positif terhadap stabilitas nasional sesuai

dengan tujuan desentralisasi fiskal tersebut. Menurut Kadjatmiko (2002) dalam Chalid (2005, hal 11), implementasi desentralisasi fiskal itu sendiri memiliki sejumlah tujuan, antara lain:

- a) *Fiscal sustainability*, yaitu menjaga kesinambungan kebijaksanaan fiskal dalam konteks makro ekonomi;
- b) Koreksi atas *vertical imbalance*, yaitu memperkecil kesenjangan kemampuan keuangan antara keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dilakukan melalui strategi taxing power;
- c) Koreksi atas *horizontal imbalance*, yaitu memperkecil kesenjangan kemampuan keuangan antar pemerintah daerah, karena adanya variasi kemampuan keuangan antar daerah;
- d) Meningkatkan akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi anggaran yang berkorelasi positif dengan kualitas kinerja pemerintah daerah;
- e) Meningkatkan kualitas kinerja pelayanan publik;
- f) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

2.2.2 Konsep *Intergovernmental Transfer*

Dalam konteks desentralisasi fiskal, transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*intergovernmental transfer*) merupakan hal yang penting dan tak bisa dihindari. *Intergovernmental fiscal transfer* merupakan satu dari beberapa pilar pokok desentralisasi fiskal. *Intergovernmental transfer* menjadi penting akibat dari implikasi desentralisasi yang menyebabkan semakin meningkatnya kebutuhan dana yang dibutuhkan oleh pemerintahan daerah (*local*). *Intergovernmental transfer* juga merupakan sumber penerimaan yang dominan bagi pemerintah daerah di banyak negara, terutama negara-negara berkembang dan tak terkecuali Indonesia.

Pengertian *intergovernmental fiscal transfer* menurut Jung Ma adalah sebagai berikut;

“intergovernmental fiscal transfer is a kind of transition of fiscal revenues between the central government and a local government, or between an upper-level government and lower-level government. International experiences indicate that the intergovernmental fiscal transfer system impacts the equity and the efficiency of the whole fiscal system in many areas (Jun et al, 2005, hal 2).

Jung Ma juga menyebutkan bahwa *intergovernmental fiscal transfer* memiliki peran penting dalam mengurangi disparitas sosial, serta dalam jangka panjang juga akan membantu meningkatkan pembangunan ekonomi suatu negara. Bahkan, World Bank (2007) dalam Jung Ma et al (2005, hal 12), menjelaskan bahwa *intergovernmental fiscal transfer* merupakan sumber pendapatan utama bagi pemerintah daerah terutama di negara-negara berkembang.

Menurut Boadway dan Shah (2007, hal 1), di negara-negara berkembang, 60% pengeluaran daerah dibiayai dan bersumber dari transfer fiskal antar pemerintah (*intergovernmental fiscal transfers*). Transfer fiskal ini menjadi sangat penting untuk menciptakan efisiensi dan keadilan dalam penyediaan pelayanan di daerah. Selain itu, transfer fiskal juga akan membantu menciptakan *fiscal health* di daerah. *Intergovernmental transfer* diciptakan dalam rangka menciptakan suatu sistem perimbangan keuangan yang proporsional, demokratis, adil, dan transparan berdasarkan atas pembagian kewenangan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Lebih lanjut, Boadway dan Shah (2007, hal 2) mengemukakan bahwa terdapat dua instrumen dalam *intergovernmental fiscal transfer*, yaitu:

Pertama, *general-purpose transfers* yaitu instrumen *intergovernmental fiscal transfer* yang disediakan oleh pemerintah pusat untuk mendukung anggaran umum. Dalam *general-purpose transfers* tidak disebutkan tujuan spesifik dari anggaran yang ditransfer ke daerah. Oleh karena itu, daerah memiliki keleluasaan penuh di dalam mengelola dan mengalokasikan dana yang ditransfer dari pusat.

General-purpose transfers biasanya dimandatkan oleh hukum, akan tetapi terkadang juga bersifat *ad hoc* atau bersifat diskresi. Transfer ini dimaksudkan untuk menjalankan otonomi daerah dan menciptakan *horizontal equalization transfer*.

Kedua, *specific-purpose transfers* yaitu instrumen *intergovernmental fiscal transfer* yang dimaksudkan untuk memberikan insentif bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan program atau kegiatan tertentu. Dalam *specific-purpose transfers*, pemerintah pusat telah menentukan secara spesifik tujuan dari alokasi anggaran tersebut. Syarat dan ketentuannya alokasi transfer ini telah ditentukan oleh pemerintah pusat dan seringkali tujuan dari transfer ini dianggap penting oleh pemerintah pusat dan akan tetapi bisa saja dianggap tidak penting oleh pemerintah daerah. Dalam pelaksanaannya, terdapat dua jenis dari *specific-purpose transfers*, yaitu :

- 1) *Matching grant*, yaitu transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk menutup sebagian atau seluruh kekurangan pembiayaan suatu jenis urusan atau program tertentu. Tujuan dari *matching grant* adalah untuk mengatasi eksternalitas akibat pelayanan public disuatu daerah. *Matching grants* mempunyai keunggulan politis yang sangat penting dalam hal pelibatan daerah, komitmen, akuntabilitas, dan pertanggungjawaban atas aktivitasnya. Namun, permasalahan yang paling mendasar dari pendekatan *matching grant* adalah sangat membutuhkan informasi. Idealnya, penerapannya membutuhkan spesifikasi tingkat pelayanan yang ingin disediakan dengan jelas.
- 2) *Non – Matching Grant*, yaitu transfer dari pusat untuk menambah dana penyelenggaraan suatu jenis urusan atau program tertentu tanpa mempertimbangkan bahwa pemerintah daerah sendiri telah atau akan mengalokasikan sumber dananya dengan jumlah besar atau kecil

Pada dasarnya, *intergovernmental transfer* dilaksanakan di beberapa negara dapat dibedakan atas bagi hasil pendapatan atau penerimaan (*revenue sharing*) dan bantuan (*grants*). Pada intinya *intergovernmental transfer* harus

memenuhi beberapa *criteria design transfer*. Devas (1988) mengemukakan tujuh kriteria yang perlu diperhitungkan dalam merancang sistem perimbangan keuangan yaitu :

1. *Simplicity*, yaitu desain transfer sebaiknya disusun dengan sederhana sehingga mudah dipahami, akan tetapi tanpa melupakan atau mengeliminir factor-faktor objektif di dalam penyusunan formula;
2. *Adequacy*, yaitu pemerintah daerah semestinya memiliki penerimaan (termasuk transfer) untuk memenuhi semua kewajiban dan tanggungjawab yang diimban oleh pemerintah daerah;
3. *Elasticity*, yaitu sebisa mungkin desain transfer harus mampu menyesuaikan terhadap inflasi;
4. *Stability and predictability* , yaitu desain transfer harus menjamin jumlah alokasi yang relatif stabil dan dapat diprediksi;
5. *Equity*, yaitu besarnya dana transfer dari pusat ke daerah sewajarnya berhubungan positif dengan kebutuhan fiskal tiap-tiap daerah dan sebaliknya, berkebalikan dengan besarnya kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan;
6. *Economic efficiency*, yaitu, desain transfer juga harus mampu menjamin efisiensi dalam penggunaan dana sesuai dengan tujuannya;
7. *Decentralization and Local Accountability* , yaitu desain transfer harus berprinsip pada *intergovernmental transfer* yang bersifat otonom. Menekankan agar pemerintah daerah/local memiliki independensi dan fleksibilitas dalam menentukan prioritas-prioritas daerah. Prinsip inilah yang menjadi dasar yang sangat penting di dalam menentukan keberhasilan sebuah desentralisasi fiskal.

Dalam konteks Indonesia, Siddik (2007, hal 377) mengemukakan bahwa terdapat tiga jenis transfer antar pemerintahan, yaitu Dana Bagi Hasil (*revenue sharing*), Dana Alokasi Umum (*general purpose grant*), dan Dana Alokasi Khusus (*specific purpose grant*). Lebih lanjut, menurut Siddik, terdapat sejumlah tujuan utama perlunya transfer antar pemerintahan di Indonesia, antara lain:

1. Mengatasi kesenjangan fiskal secara vertikal antar tingkat pemerintahan;
2. Menyamakan kapasitas fiskal pemerintah daerah dalam memberikan layanan kepada masyarakat;
3. Mendorong pengeluaran daerah pada prioritas pembangunan secara nasional;
4. Mempromosikan pencapaian standar minimum bagi infrastruktur yang ada;
5. Sebagai kompensasi untuk biaya yang melampaui batas di daerah;
6. Merangsang tanggung jawab daerah;
7. Merangsang mobilisasi pendapatan;

2.2.3 Konsep *Revenue Sharing*

Dalam mewujudkan desentralisasi fiskal, salah satu komponen transfer antar pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan melalui bagi hasil atau *revenue sharing* (Siddik, 2007). Menurut Shah dan Boadway (2007, hal 322), *revenue sharing* adalah:

“an arrangement in which the revenue from a given tax base accrues to both the central and subnational governments. It ensures subnational governments a specified source of revenues to carry out their functions while attempting to provide greater harmony in levying taxes. In other words, revenue sharing is an attempt to enhance net welfare gains by

ensuring greater fiscal autonomy on the one hand and by minimizing the welfare loss from tax disharmony on the other.”

Menurut Bob Searle (2007, hal 373) dalam papernya mengatakan bahwa *revenue sharing is an effective mechanism for overcoming VFI as it transfers revenue-raising capacity readily from one level of government to another*. Searle mengemukakan bahwa *revenue sharing* merupakan suatu mekanisme yang efektif dalam mengatasi ketimpangan fiskal terutama ketimpangan fiskal secara vertikal (*vertical fiscal imbalances*) melalui transfer dari satu tingkat pemerintahan kepada tingkat pemerintahan lainnya. Dalam papernya, Searle juga menjelaskan bahwa *revenue sharing* dapat berupa:

1. *Governments at more than one level sharing the revenue collected from a tax base;*
2. *Governments at more than one level working together to use the same tax base to raise separate elements of the same tax (under this 'piggybacking' arrangement, each lower level jurisdiction might even be given freedom to adjust the definition of the tax base and set their own tax rate);*
3. *Governments at more than one level using the same tax base to raise revenues from different taxes.*

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan bentuk dari *revenue sharing* dimana dana yang dibagihasilkan dialokasikan sesuai dengan proporsi tertentu atas dana yang sudah dikumpulkan (*proportionality of collection*) ataupun *incidence* dari penerimaan pemerintah pusat yang dimaksud (Blochliger and Petzold, 2009). Pengertian dan definisi dari DBH ini juga mengindikasikan bahwa fokus dari DBH adalah pada *vertical sharing arrangement* antara pemerintah pusat dan daerah terhadap suatu penerimaan negara.

Dibandingkan dengan jenis *intergovernmental transfer* lainnya, *revenue sharing* merupakan dana transfer yang relatif menjamin level desentralisasi (*high degree of decentralization*) melalui *uncondinality* dalam penggunaan dana (Bahl and Wallace, 2004). DBH sudah seharusnya tidak menekankan pada sisi penggunaan dari dana yang dibagihasilkan (dana transfer DBH harus bersifat *unconditional*), karena penggunaan DBH yang diatur akan mengaburkan tujuan dari alokasi dana yaitu untuk penanganan *vertical imbalance*. Pembatasan

penerimaan negara yang dapat dibagihasilkan perlu dilakukan dalam penerapan *revenue sharing*, selain itu pemahaman tentang penerimaan negara juga sangat terkait dengan perhitungan DAU (Dana Alokasi Umum). Semakin besarnya porsi DBH akan berimplikasi pada relatif menurunnya *pool of funds* untuk DAU. Hal ini dikarenakan PDN (Penerimaan Domestik Netto) yang menjadi acuan untuk alokasi DAU, merupakan pendapatan domestik setelah dikurangi alokasi penerimaan negara yang dibagihasilkan. Dalam konteks Indonesia, *revenue sharing* diwujudkan melalui Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak dan Dana Bagi Hasil (DBH) Sumber Daya Alam (SDA).

2.2.4 Konsep *Feasibility* (Kelayakan)

Menurut Subagy dalam Suliyanto (2010, hal 3), studi kelayakan merupakan satu penelitian yang mendalam tentang isu atau usulan layak atau tidak layak untuk dilaksanakan. Suwinto (2011, hal 8) juga mengemukakan bahwa studi kelayakan merupakan suatu kajian yang lebih mendalam dan komprehensif terhadap suatu ide atau usulan. Suatu isu atau usulan dikatakan layak apabila usulan tersebut memberikan dampak positif atau manfaat yang lebih besar dibandingkan dengan dampak negatif yang ditimbulkan. Dalam kebijakan publik, studi kelayakan merupakan salah satu bentuk analisis kebijakan sebelum suatu kebijakan dirancang dan diimplementasikan. Hal ini sangat penting dilakukan agar nantinya kebijakan yang diambil tidak merugikan banyak pihak. Pada intinya, studi kelayakan bertujuan untuk melihat dan mengkaji apakah suatu usulan dan kebijakan layak atau tidak layak untuk dilaksanakan.

Baardach dalam Abidin (1972) menekankan bahwa studi kelayakan perlu dilakukan sebelum suatu kebijakan diimplementasikan. Dalam studi kelayakan, sebelum menganalisis harus terlebih dahulu ditetapkan kriteria yang ingin digunakan dalam sebuah proses analisis kebijakan. Penentuan kriteria yang ini bertujuan untuk mengarahkan analisis sebuah proses yang akan dipilih sesuai dengan konteks yang terjadi. Beardach juga mengemukakan empat titik fokus yang dapat digunakan dalam melakukan analisis kelayakan suatu kebijakan.

Keempat titik fokus ini yang dapat disesuaikan dengan tujuan dari sebuah analisis kebijakan. Keempat titik fokus tersebut yaitu sebagai berikut;

1. *Technical Feasibility*

Technical feasibility merupakan tipologi kriteria yang menitikberatkan hasil sebuah tujuan pada ukuran-ukuran teknis yang pasti untuk mencapai tujuan dasar dari suatu kebijakan. Dua indikator yang sering diukur dalam dimensi teknis adalah efektivitas dan ketercukupan (*adequacy*). Efektif berarti kebijakan dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Namun, dalam penelitian ini peneliti tidak akan mengukur indikator efektivitas karena peneliti tidak akan melakukan penelitian selanjutnya untuk melihat apakah pelaksanaan kebijakan ini nantinya akan sesuai harapan atau sesuai dengan tujuan awal. Sementara kategori ketercukupan (*adequacy*) menekankan pada ketersediaan sumber daya yang terkait dengan pencapaian tujuan seperti sumber daya manusia dan juga infrastruktur. Dalam penelitian ini variabel teknis tidak yang akan digunakan oleh peneliti karena sulit untuk mendefinisikan indikator ketercukupan dan indikator efektivitas.

2. *Economic dan Financial Possibility*

Economic dan financial possibility merupakan kriteria yang menekankan pada pengukuran kebijakan dengan ukuran ekonomi. Indikator yang sering dijumpai dalam analisis kelayakan secara ekonomi adalah dampak fiskal dan moneter dari suatu kebijakan, dan analisis biaya-keuntungan (*cost benefit analysis*) dari suatu kebijakan yang akan dilaksanakan. Secara umum, kriteria dampak fiskal dan moneter mengacu pada implikasi kebijakan terhadap kondisi ekonomi makro. Sementara analisis biaya-keuntungan (*cost benefit analysis*) menekankan pada untung dan rugi dari suatu kebijakan dari segi ekonomis serta biaya peluang (*opportunity cost*)

ketika suatu kebijakan telah dilaksanakan nantinya. Pada intinya, tujuan dari analisis ekonomi dan keuangan adalah untuk menciptakan efisiensi ekonomis dan efisiensi biaya. Namun, dalam penelitian ini indikator kelayakan ekonomi yang akan digunakan adalah indikator dampak fiskal dan moneter. Hal ini dikarenakan kebijakan yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah kebijakan publik yang pada dasarnya tidak berorientasi pada keuntungan (*benefit oriented*) sehingga sulit untuk mengukur indikator *cost benefit analysis*-nya.

3. *Administrative Operability*

Administrative operability merupakan tipologi kriteria untuk mengukur tingkat pelaksanaan rencana dalam konteks administrasi. Bila suatu kebijakan telah dikaji layak dari segi teknis, ekonomis maupun politis, tapi tidak dapat diimplementasikan dalam sistem administrasi pemerintahan yang ada, maka kebijakan tersebut mungkin mendapat masalah. Kelayakan administratif berkaitan dengan kewenangan (*authority*), dan dukungan organisasional (*organizational support*) dalam pelaksanaan administrasi kebijakan. Kewenangan (*authority*) untuk mengimplementasikan kebijakan merupakan suatu kriteria yang kritis untuk melihat apakah institusi yang akan melaksanakan benar-benar mempunyai wewenang untuk melakukan perubahan yang diperlukan dan juga wewenang untuk bekerja sama dengan instansi yang terkait dengan implementasi kebijakan tersebut. Selanjutnya, dukungan organisasional (*organizational support*) mengacu pada dukungan instansi yang terkait dengan kebijakan baik dukungan fisik maupun non-fisik terhadap kebijakan. Namun, dalam penelitian ini kedua indikator ini tidak akan digunakan karena peneliti kesulitan dalam menentukan batasan kedua indikator ini. Oleh karena itu, peneliti akan menggunakan indikator kesesuaian usulan kebijakan dengan kriteria administrasi penetapan kebijakan bagi hasil pajak yang sudah baku oleh Kementerian Keuangan untuk menganalisis kelayakan secara administrasi.

4. *Political Viability*

Political viability merupakan tipologi kriteria yang mengukur kemungkinan sebuah rencana kebijakan dilaksanakan dalam konteks yang terkait dengan kelompok kepentingan. Kelompok kepentingan yang dimaksud adalah para pengambil keputusan, seperti badan legislatif, badan eksekutif, LSM, kelompok warga dan aktor-aktor lainnya yang terkait dan terkena dampak dari kebijakan yang hendak dibuat. Program atau kebijakan yang publik yang hendak dibuat harus layak secara politis. Dalam kelayakan ini, perlu dicermati pengaruh kebijakan yang diusulkan terhadap kekuatan-kekuatan politik serta keuntungan apa saja yang didapat masing-masing kelompok politik tersebut. Meskipun demikian, ada tiga indikator kelayakan politis yang dapat dianalisis, yaitu kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat (*appropriateness*) dan juga kesesuaian dengan perundang-undangan (*legality*). *Appropriateness* suatu usulan berkaitan dengan jawaban terhadap pertanyaan apakah tujuan kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat ini. *Legality* menekankan pada kesesuaian usulan kebijakan dengan tingkatan undang-undang di atasnya dan juga dengan undang-undang dengan undang-undang sebelumnya yang terkait. Namun, dalam penelitian ini, indikator yang akan digunakan adalah indikator *appropriateness* yaitu kesesuaian kebijakan dengan kebutuhan masyarakat dan juga indikator *legality* yaitu kesesuaian dengan kebijakan dengan undang-undang di atasnya.

2.2.5 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep yang digunakan adalah berdasarkan *Feasibility Theory* dari Baardach.

Tabel 2.2 Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variabel	Dimensi	Indikator	Kategori
Revenue Sharing (Bagi Hasil)	Kelayakan DBH Pajak	1. Ekonomi dan Fiskal Nasional	a. Potensi dampak kebijakan bagi hasil Bea Keluar ekspor CPO terhadap kegiatan ekonomi industri CPO. b. Potensi dampak kebijakan bagi hasil Bea keluar ekspor CPO terhadap kondisi fiskal pusat. c. Potensi dampak kebijakan bagi hasil Bea Keluar ekspor CPO terhadap kondisi fiskal daerah.	Layak, dan Tidak Layak
		2. Administrasi	a. Kesesuaian antara pertumbuhan penerimaa PE CPO dengan pertumbuhan ekonomi nasional b. Potensi basis PE CPO antar daerah c. Kesesuaian antara lokasi pemungutan dengan daerah penanggung beban PE CPO	
		3. Politis	a. Kesesuaian usulan bagi hasil Bea Keluar ekspor CPO sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat daerah penghasil CPO. b. Kesesuaian usulan kebijakan bagi hasil Bea Keluar ekspor CPO dengan tingkatan undang-undang di atasnya dan juga dengan undang-undang sebelumnya yang terkait.	

BAB III

METODE PENELITIAN

Menurut Hilway (1956), penelitian merupakan studi yang dilakukan melalui penyelidikan yang hati-hati dan sempurna terhadap suatu masalah sehingga diperoleh pemecahan yang tepat terhadap masalah tersebut. Sementara metodologi menurut George Ritzer adalah keseluruhan prinsip dan prosedur untuk menjawab persoalan-persoalan dasar dalam suatu disiplin ilmiah, dan secara ringkas mengartikan metodologi penelitian sebagai prosedur mengumpulkan dan menganalisis data (Ritzer: 1988, hal 101). Lebih lanjut, Subagyo (1997) metodologi penelitian merupakan suatu cara atau jalan untuk memperoleh kembali pemecahan terhadap segala permasalahan. Pada bab ini akan dijelaskan mengenai metodologi penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini.

3.1 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan *post-positivis*. Menurut Neuman (2006, hal 42), pendekatan *post-positivis* mengasumsikan bahwa realita sosial terbentuk dan dibangun dari fakta-fakta objektif yang terukur. Pendekatan ini berangkat dari keyakinan bahwa legitimasi sebuah ilmu dan penelitian berasal dari penggunaan data-data yang terukur secara tepat, yang diperoleh melalui metode pengumpulan data dan dikombinasikan dengan pengujian hipotesis yang bebas nilai/objektif. Sementara pendekatan kualitatif adalah suatu analisis sistematis terhadap fenomena sosial melalui pengamatan mendetail atas masyarakat dalam kondisi alaminya dengan tujuan memahami dan menginterpretasikan bagaimana masyarakat menciptakan dan menjaga lingkungan sosial mereka. Menurut Creswell (1998, hal 15), dalam penelitian kualitatif peneliti perlu membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dari pandangan responden, dan melakukan studi pada situasi yang alami.

Sementara itu, pengertian penelitian kualitatif adalah sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis, dan tingkah laku yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti. Dalam penelitian

kualitatif, peneliti adalah instrumen kunci. Oleh karena itu, peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas jadi bisa bertanya, menganalisis, dan mengkonstruksi obyek yang diteliti menjadi lebih jelas. Jadi, dalam pendekatan positivis-kualitatif, peneliti akan melakukan penelitian dengan mengumpulkan data-data yang terukur, yang diperoleh dari pengumpulan data secara kualitatif seperti wawancara mendalam dan studi kepustakaan, dan kemudian dikombinasikan dengan hipotesis yang ada.

3.2 Jenis Penelitian

Menurut Prasetyo dan Jannah (2006, hal 38), jenis penelitian dapat dikategorikan ke dalam empat jenis penelitian, yaitu berdasarkan manfaatnya, berdasarkan tujuan, berdasarkan dimensi waktu dan berdasarkan teknik pengumpulan data.

3.2.1 Berdasarkan Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaatnya penelitian ini merupakan jenis penelitian murni. Artinya, penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis. Selain itu penelitian ini dilakukan untuk kepuasan peneliti dan untuk menambah pengetahuan terutama pengetahuan dalam hal kelayakan kebijakan dana bagi hasil dari sektor pajak. Dalam penelitian murni, hasil penelitian dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman dasar yang dapat dijadikan sumber metode, teori dan gagasan yang dapat diaplikasikan dalam penelitian selanjutnya (Prasetyo dan Jannah : 2006, hal 38).

3.2.2 Berdasarkan Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian eksploratif. Menurut Neuman (2007, hal 16), penelitian eksploratif merupakan penelitian yang bertujuan untuk mengeksplorasi topik yang baru dan belum pernah diteliti sebelumnya. Dalam penelitian eksploratif, peneliti dapat memformulasikan pertanyaan yang lebih tepat sehingga hasil dari penelitian nantinya dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian selanjutnya yang akan diadakan di masa mendatang. Dalam penelitian ini, peneliti akan berupaya untuk menggali

dan mengeksplorasi isu mengenai usulan kebijakan DBH sector Bea Keluar ekspor CPO di Indonesia.

3.2.3 Berdasarkan Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini dapat dikelompokkan dalam penelitian *cross sectional*. Menurut Prasetyo dan Jannah (2005, hal 45), penelitian *cross sectional* adalah penelitian yang dilakukan dalam waktu tertentu dan tidak akan dilakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk diperbandingkan. Dengan demikian penelitian ini hanya akan dilakukan dalam satu waktu tertentu.

3.2.4 Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Penjelasan mengenai teknik pengumpulan data dapat dilihat pada bagian 3.3.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Malo dan Trisnoningias (2003, hal 201), teknik pengumpulan data merupakan teknik penelitian untuk mencari dan menentukan informasi yang sesuai dengan topik penelitian. Tujuannya adalah untuk mendapatkan dan mengumpulkan informasi yang dapat menjelaskan permasalahan penelitian secara objektif. Dalam penelitian kualitatif, kualitas riset sangat tergantung pada kualitas dan kelengkapan data yang dihasilkan.

Selanjutnya, peneliti dalam penelitian ini menggunakan dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder.

a) Data primer

Data primer adalah data yang didapat dari sumber pertama baik individu ataupun kelompok. Data primer dapat diperoleh melalui wawancara terhadap informan atau melalui hasil pengisian kuisisioner. Sumber data primer biasa disebut informan. Informan adalah seseorang yang benar-benar mengetahui persoalan yang akan diteliti.

b) Data sekunder

Data sekunder adalah data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan baik oleh pihak pengumpul data primer atau orang lain (Supramono dan Sugiarto:1993, hal 16). Data sekunder dapat diperoleh melalui studi literatur dengan melakukan studi terhadap bahan-bahan kepustakaan seperti buku, koran, internet, penelitian sejenis sebelumnya atau juga studi terhadap dokumen-dokumen organisasi yang terkait dengan topik penelitian.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif bertumpu pada *triangulation data* yang dihasilkan dari tiga metode yaitu interview (wawancara mendalam), *participant observation*, dan telaah catatan organisasi (*document records*). Namun, dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang akan digunakan adalah wawancara mendalam dan studi kepustakaan.

1) Wawancara (*interview*)

Menurut Anis (2010, hal 13), wawancara bertujuan untuk mencatat opini, perasaan, emosi, dan hal lain berkaitan dengan individu yang ada dalam organisasi. Dengan melakukan wawancara, peneliti dapat memperoleh data yang lebih banyak sehingga peneliti dapat memahami budaya melalui bahasa dan ekspresi pihak yang diinterview dan dapat melakukan klarifikasi atas hal-hal yang tidak diketahui. Data yang diperoleh dari wawancara umumnya berbentuk pernyataan yang menggambarkan pengalaman, pengetahuan, opini dan perasaan pribadi.

2) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ditujukan untuk memperoleh data atau informasi melalui telaah terhadap arsip dan catatan organisasi. Arsip dan catatan organisasi merupakan bukti unik dalam studi kasus, yang mungkin tidak ditemui dalam wawancara mendalam. Sumber ini merupakan sumber data yang dapat digunakan untuk mendukung data dari interview. Selain itu, telaah terhadap catatan organisasi dapat memberikan data tentang konteks historis *setting* organisasi yang diteliti.

Sumber datanya dapat berupa catatan administrasi, surat-menyurat, memo, agenda dan dokumen lain yang relevan.

3.4 Metode Analisis Data

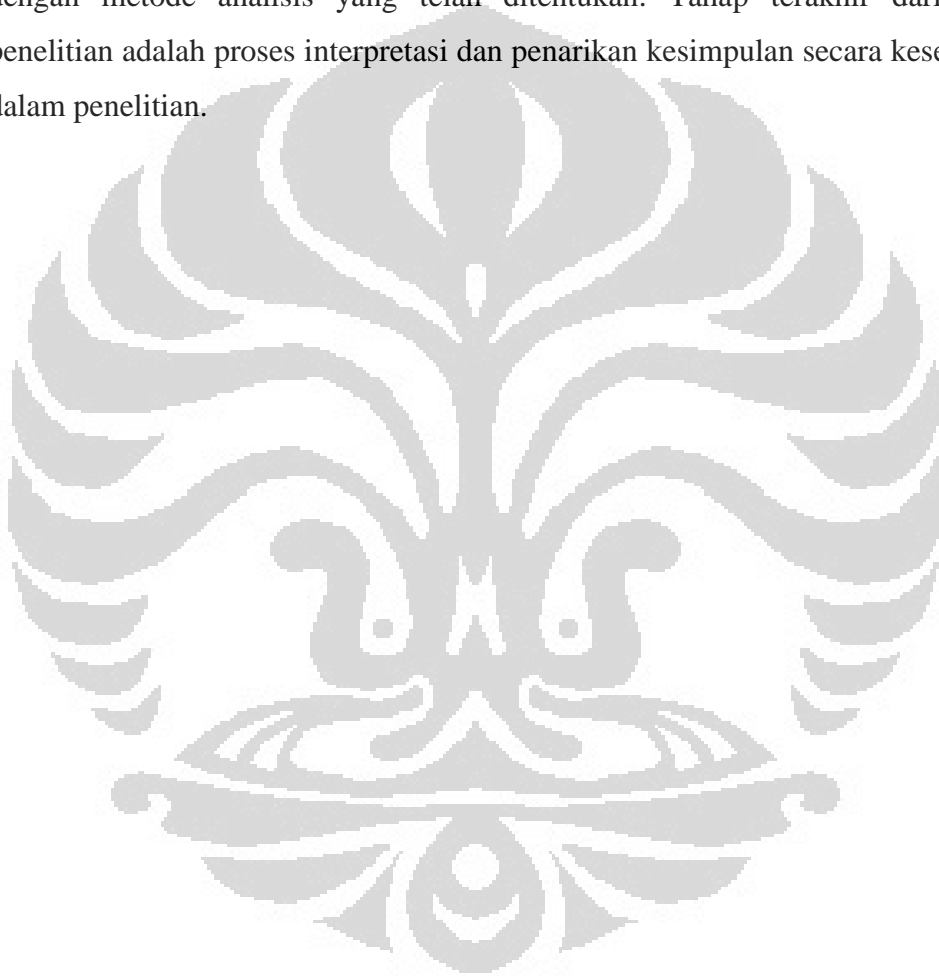
Menurut Chadwick, et all (1991, hal 388-389), analisis data ialah apa yang orang lakukan terhadap kuisioner, wawancara, dokumen, data eksperimen, catatan kancan, atau data lain yang dikumpulkan selama berlangsung proses penelitian. Analisis data merupakan tahap suatu penelitian dimana peneliti mencoba menjawab pertanyaan penelitian. Menurut Faisal (2005, hal 33-34), analisis data menunjuk pada kegiatan mengorganisasikan data ke dalam susunan-susunan tertentu dalam rangka penginterpretasian data, tabulasi sesuai dengan susunan sajian data yang dibutuhkan untuk menjawab masalah penelitian, melakukan perhitungan-perhitungan tertentu sesuai dengan jenis penelitian, dan akhirnya diinterpretasikan atau disimpulkan untuk keseluruhan masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan metode analisis data dari Faisal. Faisal menyebutkan bahwa dalam penelitian kualitatif terdapat sejumlah langkah analisis data, yaitu:

1. Mengedit data (*editing*), yaitu kegiatan memeriksa kembali data yang terkumpul apakah sudah lengkap atau tidak;
2. Pengkodean (*coding*), yaitu kegiatan memberikan kode-kode tertentu kepada masing-masing kategori atau nilai dari setiap variabel yang dikumpulkan datanya;
3. Analisis dan interpretasi data.

3.5 Proses Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan proses penelitian yang dikemukakan oleh Neuman. Menurut Neuman (2007, hal 10), terdapat tujuh langkah dalam proses penelitian kualitatif, yaitu pemilihan topik penelitian, *focus questions*, *desain study*, pengumpulan data, analisis data, interpretasi data dan

informasi lainnya. Dalam penelitian kualitatif, penelitian dimulai dari penentuan isu yang layak menjadi topik penelitian yang dilanjutkan dengan penentuan kerangka masalah beserta pertanyaan penelitian. Proses penelitian selanjutnya adalah penyusunan desain dan metodologi penelitian yang akan digunakan dalam penelitian. Setelah tahap ini, peneliti akan melanjutkan pada tahap pengumpulan data sesuai dengan teknik-teknik pengumpulan data yang sesuai. Apabila data-data telah terkumpul, tahap penelitian dilanjutkan pada proses analisis data sesuai dengan metode analisis yang telah ditentukan. Tahap terakhir dari proses penelitian adalah proses interpretasi dan penarikan kesimpulan secara keseluruhan dalam penelitian.



BAB IV

GAMBARAN UMUM DANA PERIMBANGAN DAN DANA BAGI HASIL

Hadirnya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 yang menggantikan dua lama yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan juga Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 telah membawa perubahan fundamental dalam sistem hubungan pemerintahan antara pusat dan daerah. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya berintikan pembagian fungsi dan wewenang (*power sharing*) antara pusat dan daerah. Sementara Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menekankan pada pembagian sumber-sumber daya keuangan (*financial sharing*) antara pusat dan daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan instrumen nyata kehadiran kedua undang-undang tersebut. Hubungan kedua instrumen ini semakin tidak terpisahkan seiring dengan semakin bertambahnya wewenang daerah yang dilain pihak menuntut adanya kebutuhan keuangan bagi daerah untuk melaksanakan wewenang tersebut. Prinsip "*money follow function*" menjadi prinsip utama dalam menyeimbangkan kedua instrumen tersebut. Prinsip "*money follows function*" merupakan prinsip dasar dalam melaksanakan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah di Indonesia (Chalid: 2005).

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, sumber-sumber keuangan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta Dana Perimbangan dari pusat kepada daerah. Pada dasarnya PAD merupakan sumber utama penerimaan daerah dalam rangka membiayai pelaksanaan otonomi daerah. Sementara Dana Perimbangan merupakan bentuk transfer fiskal ke daerah dalam rangka menciptakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dana Perimbangan dilaksanakan dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam. Dengan demikian

diharapkan, Dana Perimbangan diharapkan mampu mendorong keseimbangan pembangunan di pusat dan daerah.

4.1 Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu dengan memperhatikan potensi daerah penghasil (PP No. 55 Tahun 2005). Sementara menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, DBH merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dalam prakteknya, pelaksanaan DBH di Indonesia didasari sejumlah peraturan. Dasar hukum DBH tersebut seperti:

1. UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
2. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
3. UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
4. PP No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan; dan
5. PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana perimbangan yang strategis bagi daerah-daerah yang memiliki sumber-sumber penerimaan pusat di daerahnya. DBH dapat dikelompokkan kepada bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak. Sebagai bagian dari dana transfer, maka pada dasarnya DBH diarahkan untuk mengurangi ketimpangan vertikal (*vertical fiscal imbalances*). Meskipun peranan DBH cukup penting, tetapi dalam pelaksanaannya tidak semua jenis penerimaan negara dapat dibagikan ke daerah. Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, DBH di Indonesia dikelompokkan ke dalam dua jenis yaitu DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA).

4.1.1 DBH Pajak

Penerimaan pajak yang diperoleh Pemerintah dalam APBN dibagikan kepada daerah dengan proporsi yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005

yang ditujukan dalam rangka memperkecil kesenjangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Penyempurnaan mekanisme perhitungan dan penyediaan data DBH Pajak perlu didukung oleh instansi teknis terkait di tingkat pusat maupun daerah agar penerimaan pajak dan DBH lebih optimal. Kebijakan adanya DBH Pajak ini dilatarbelakangi oleh:

1. Kebutuhan pendanaan daerah 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 subyek pajaknya berada di daerah;
4. Memperkecil kesenjangan ekonomi antar daerah;
5. Memberikan insentif kepada daerah dalam melaksanakan program Pemerintah Pusat;
6. Memberikan kompensasi kepada daerah atas timbulnya beban dari kegiatan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat.

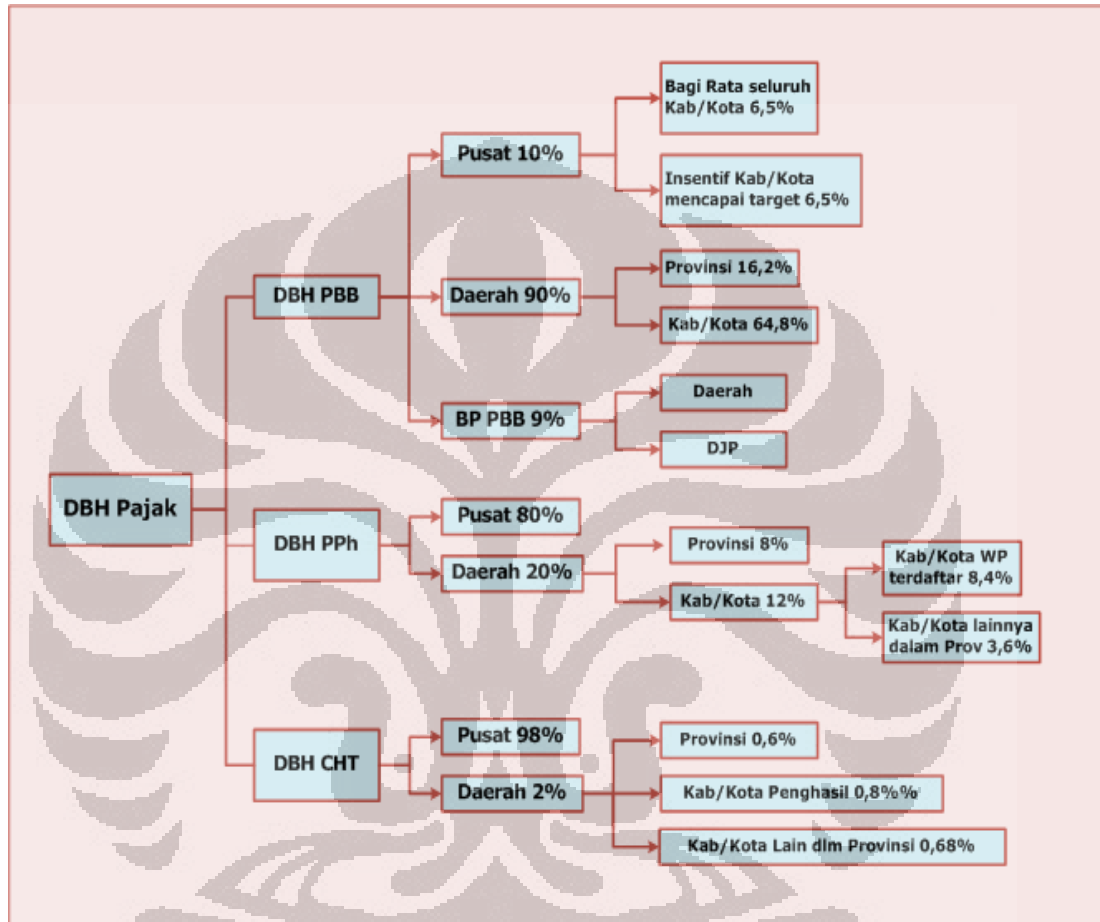
Dalam pelaksanaannya, tidak semua jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dibagikan ke daerah. Kriteria penerimaan daerah yang dapat dibagikan dari sektor pajak:

- a) Basis pajaknya tumbuh seiring pertumbuhan ekonomi.
- b) Potensi basis pajaknya tersebar relatif merata antardaerah.
- c) Daerah pemungutannya (*tax collection*) kurang lebih sama dengan lokasi penanggung bebannya (*tax incidence*).

Sementara proporsi DBH Pajak yang diterima oleh daerah ditentukan berdasarkan formula persentase tertentu sesuai dengan peraturan yang berlaku. DBH Pajak bersumber dari PPh Pasal 21 dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/Pasal 29 Wajib Pajak orang pribadi Dalam Negeri, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Cukai Hasil Tembakau (dialokasikan sejak tahun 2009). Sesuai dengan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, BPHTB sudah dialihkan menjadi pajak daerah terhitung mulai tahun 2011.

Gambar 4.1 Skema DBH Pajak



Sumber: Buku Pelengkap Kementerian Keuangan, 2011

A. **Alokasi DBH PPh** didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

1. Pajak Negara dari PPh Pasal 21 dan PPh Pasal 25 dan 29 Orang Pribadi dialokasikan kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk DBH.
2. Bagian Pemerintah sebesar 80 persen.
3. Bagian pemerintah daerah sebesar 20 persen, yang dibagi kembali dengan komposisi sebagai berikut
 - Bagian daerah provinsi sebesar 8 persen.

- Bagian daerah kabupaten atau kota sebesar 12%, akan dibagi kembali dengan rincian :
 - 8,4 persen untuk kabupaten/kota tempat wajib pajak terdaftar; dan
 - 3,6 persen untuk seluruh kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan dengan bagian yang sama besar.

B. Alokasi Dana Bagi Hasil PBB

- 1) Penerimaan Negara dari PBB dialokasikan kepada pemerintah daerah dalam DBH.
- 2) Bagian Pemerintah 10 persen.
- 3) Bagian pemerintah daerah 90 persen.
- 4) Bagian pemerintah pusat dibagi kembali ke daerah dengan imbalan sebagai berikut:
 - 6,5 persen dibagi secara merata kepada seluruh kabupaten/kota.
 - 3,5 persen dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten/kota yang realisasi penerimaan PBB sektor pedesaan dan perkotaan pada TA sebelumnya mencapai/ melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan.
- 5) Bagian daerah dari PBB sebesar 90% tersebut diperinci dengan imbalan:
 - 16,2 persen untuk daerah provinsi.
 - 64,8 persen untuk daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
 - 9 persen untuk biaya pemungutan PBB.

4.1.2 DBH Sumber Daya Alam (SDA)

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam (DBH SDA) memegang peranan cukup dominan dalam memberikan kontribusi terhadap penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terutama kepada daerah-daerah penghasil yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sebagai tools untuk memperkecil kesenjangan vertikal antara Pusat dan Daerah, DBH SDA diharapkan dapat pula mendukung daerah-daerah penghasil tersebut untuk mendanai penyelenggaraan pembangunan infrastruktur, menjaga kelestarian

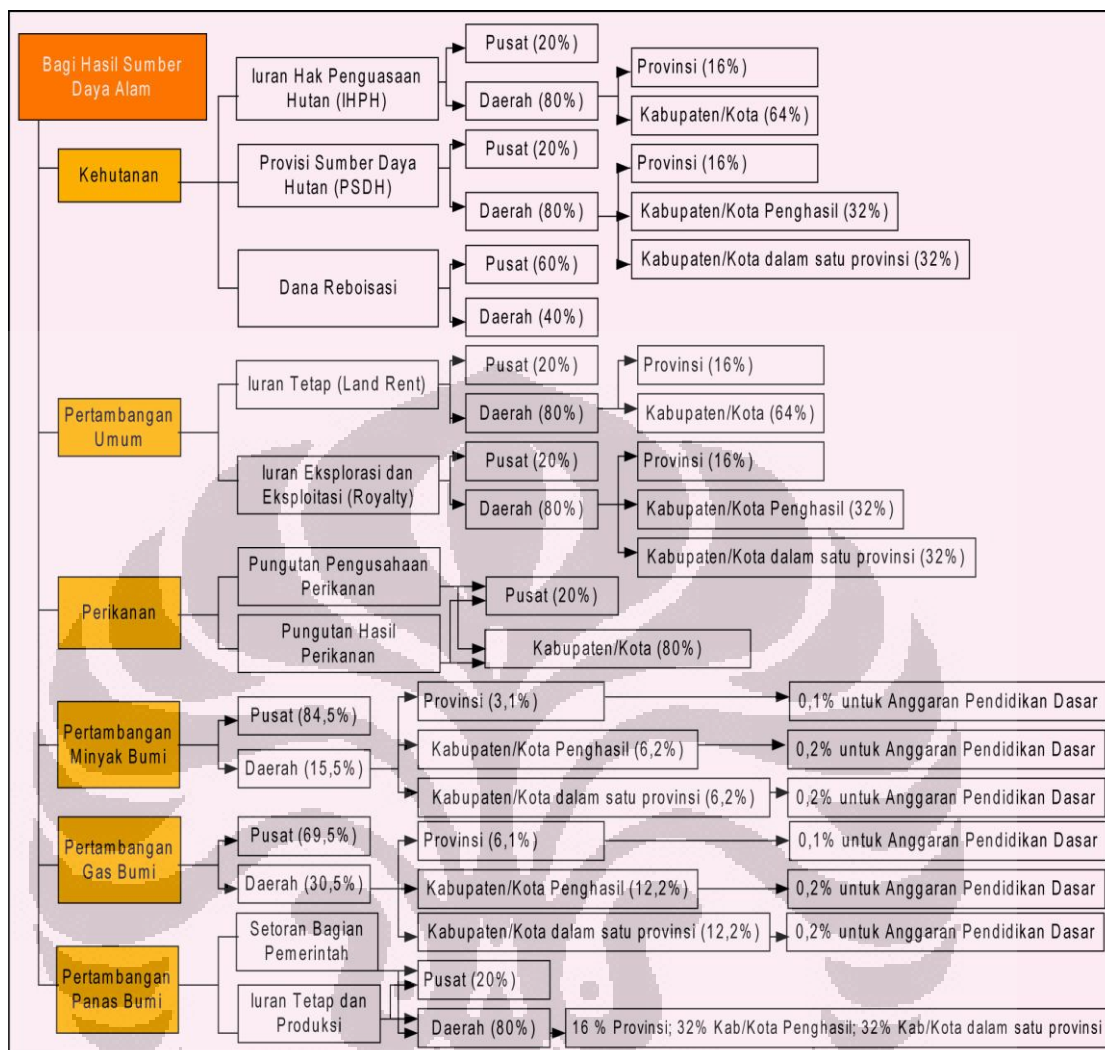
lingkungan saat pra dan pasca eksploitasi SDA, mengurangi dampak eksternalitas sosial di sekitar lokasi SDA, serta membantu mendanai kebutuhan daerah dalam menyediakan layanan publik yang lebih memadai.

Sebagaimana diketahui, sumber penerimaan SDA adalah bersifat *Non Renewable Resources* atau tidak dapat diperbaharui, hal ini telah menjadi bahan diskusi para akademisi di berbagai negara mengenai batasan dan kriteria penerimaan SDA mana yang dapat dibagikan kepada daerah. Beberapa sektor SDA yang menurut *best practices* dapat dibagikan antara lain sumber daya mineral yang berasal dari minyak bumi, gas bumi, pertambangan umum, dan geothermal karena diasumsikan memiliki keterbatasan input dan tidak terbarukan. Namun demikian, terdapat sektor SDA lainnya seperti kehutanan dan perikanan dapat pula dibagikan walaupun secara teoritis termasuk sumber daya yang terbarukan (*replenishable*) karena hal ini dimungkinkan dengan asumsi masa pemulihan yang relatif lama, tingkat eksploitasi dan konsumsi lebih tinggi daripada upaya untuk memperbaharainya, dan memiliki nilai ekonomi yang cukup signifikan terhadap penerimaan negara. Sementara kriteria penerimaan negara dari sektor SDA yang dapat dibagikan antara lain:

- a) Penerimaan Negara Bukan Pajak-nya jelas dan potensial.
- b) Daerah pemungutannya teridentifikasi dengan baik.
- c) Pemanfaatan dan eksplorasinya memiliki dampak negatif dan lokasi dampak tersebut dapat diidentifikasi dengan baik.

Penerimaan DBH SDA sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005, bersumber dari PNPB dalam APBN yang dibagikan kepada daerah dengan angka persentase tertentu didasarkan atas daerah penghasil untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH SDA berasal dari penerimaan Pertambangan Minyak Bumi, Pertambangan gas Bumi, Pertambangan umum, Pertambangan Panas Bumi, Kehutanan, dan Perikanan.

Gambar 4.2 Skema Bagi Hasil SDA



Sumber: Buku Pelengkap Kementerian Keuangan, 2011

Beberapa hal baru yang diatur dan ditegaskan dalam hal DBH SDA oleh Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Adanya penambahan obyek dana bagi hasil sumber daya alam, yaitu:
 - a. Dana Reboisasi (sebelumnya Dana Alokasi Khusus Dana Reboisasi/ DAK-DR). Mulai tahun 2006 dilakukan pengalihan sumber penerimaan yang berasal dari kehutanan yakni semula DAK-DR menjadi DBH Dana Reboisasi (DBH-DR).
 - b. Sumber Daya Alam Panas Bumi.
2. Adanya penegasan mekanisme, yakni:
 - a. Penetapan alokasi DBH SDA dilakukan berdasarkan daerah penghasil, dan dasar perhitungan.

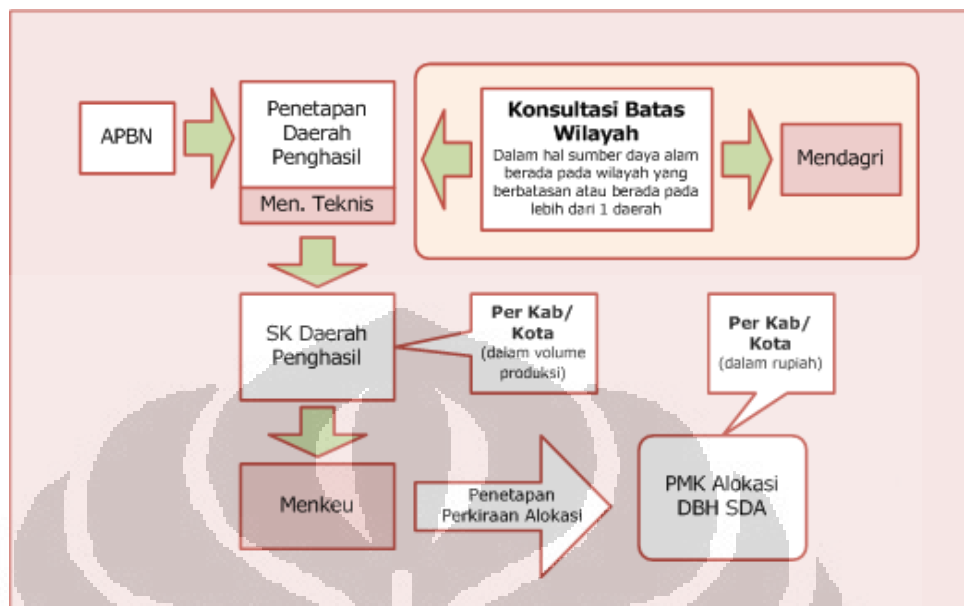
Universitas Indonesia

- b. Jadwal penetapan.
 - c. Penyaluran DBH SDA dilakukan secara triwulanan.
3. Penambahan persentase sebesar 0,5 persen dari penerimaan pertambangan minyak bumi kepada daerah yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - a. Bagian Pemerintah dari minyak bumi menjadi sebesar 84,5 persen.
 - b. Bagian daerah dari minyak bumi menjadi sebesar 15,5 persen.
 4. Penambahan persentase sebesar 0,5 persen dari penerimaan gas bumi kepada daerah yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - a. Bagian Pemerintah dari minyak bumi menjadi sebesar 69,5 persen.
 - b. Bagian daerah dari minyak bumi menjadi sebesar 30,5 persen.
 5. Tambahan DBH dari pertambangan minyak bumi dan gas bumi untuk daerah sebesar 0,5 persen dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar dan dilaksanakan mulai tahun anggaran 2009. Adapun pembagian porsi tambahan tersebut dibagikan dengan perincian:
 - untuk provinsi yang bersangkutan sebesar 0,1 persen;
 - untuk kabupaten/kota penghasil 0,2 persen; dan
 - untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan 0,2 persen.
 6. Realisasi penyaluran DBH dari sektor minyak bumi dan gas bumi tidak melebihi 130% dari asumsi dasar harga minyak bumi dan gas bumi dalam APBN tahun berjalan; dan apabila melebihi 130 persen, penyalurannya dilakukan melalui mekanisme formula DAU.

4.1.2.1 Penetapan Alokasi DBH SDA

Penetapan Alokasi DBH SDA diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 pasal 27 sebagai berikut:

Gambar 4.3 Mekanisme Penetapan Alokasi DBH SDA



Sumber: Buku Pelengkap Kementerian Keuangan, 2011

- Menteri Teknis menetapkan daerah penghasil dan dasar penghitungan DBH SDA paling lambat 60 hari sebelum tahun anggaran bersangkutan dilaksanakan setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri.
- Dalam hal sumber daya alam berada pada wilayah yang berbatasan atau berada pada lebih dari satu daerah, Menteri Dalam Negeri menetapkan daerah penghasil sumber daya alam berdasarkan pertimbangan menteri teknis terkait paling lambat 60 hari setelah diterimanya usulan pertimbangan dari menteri teknis.
- Ketetapan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud menjadi dasar penghitungan DBH sumber daya alam oleh menteri teknis. Ketetapan
- Menteri teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Menteri Keuangan.
- Menteri Keuangan menetapkan perkiraan alokasi DBH SDA untuk masing-masing daerah paling lambat 30 hari setelah diterimanya ketetapan dari menteri teknis.
- Perkiraan alokasi DBH SDA Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk masing-masing daerah ditetapkan paling lambat 30 hari setelah menerima

ketetapan dari menteri teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perkiraan bagian pemerintah, dan perkiraan unsur-unsur pengurang lainnya.



BAB V

ANALISIS KELAYAKAN DANA BAGI HASIL BEA KELUAR SEKTOR EKSPOR CPO

5.1 Perkembangan Industri CPO di Indonesia

Industri CPO mulai berkembang di Indonesia sejak tahun 1900-an. Indonesia untuk pertama kalinya melakukan ekspor minyak sawit pada tahun 1919. Pada tahun tersebut, Indonesia telah mampu mengekspor minyak sawit sebesar 576 ton. Bahkan pada tahun 1923, Indonesia sudah mampu mengekspor minyak sawit dan minyak inti sawit sebesar 850 ton. Pada masa pendudukan Belanda, perkebunan kelapa sawit maju pesat sampai bisa menggeser dominasi ekspor negara Afrika waktu itu. Memasuki masa pendudukan Jepang, perkembangan kelapa sawit mengalami kemunduran. Lahan perkebunan sawit mengalami penyusutan sebesar 16% dari total luas lahan yang ada sehingga produksi minyak sawitpun di Indonesia hanya mencapai 56.000 ton pada tahun 1948/1949.

Pasca era kemerdekaan, industri CPO nasional kembali membaik. Sejak saat itu, luas areal dan produksi perkebunan sawit terus mengalami perkembangan. Data dari Ditjen Perkebunan menunjukkan bahwa rata-rata laju pertumbuhan areal perkebunan sawit Indonesia dalam kurun waktu 2006 sampai 2010 mencapai 6,3%. Pada tahun 2006, luas areal perkebunan sawit hanya mencapai 6,5 juta hektar. Sementara pada tahun 2010, luas areal perkebunan sawit nasional mencapai sudah 8,3 juta hektar. Areal perkebunan ini termasuk di dalamnya perkebunan rakyat, perkebunan negara dan juga perkebunan swasta.

**Tabel 5.1 Perkembangan Luas Areal Perkebunan Kelapa Sawit Nasional
Tahun 2006-2010**

Tahun	Luas Areal (ha)
2006	6.594.914
2007	6.766.836
2008	7.363.847
2009	7.873.294
2010	8.385.394
Rata-rata pertumbuhan	6,3%

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2012

Area perkebunan kelapa sawit di Indonesia tersebar dari Pulau Sumatera sampai Papua. Basis utama perkebunan sawit Indonesia berada di Pulau Sumatera. Pengusahaan sawit di Pulau Sumatera didominasi oleh perkebunan besar nasional, perkebunan besar swasta dan juga perkebunan rakyat. Sementara Pulau Sulawesi dan Pulau Kalimantan merupakan daerah pengembangan perkebunan sawit swasta dan juga perkebunan rakyat. Sementara itu, provinsi Riau dan Sumatera Utara merupakan daerah-daerah penghasil sawit terbesar di Indonesia.

Tabel 5.2 Luas dan Produksi Perkebunan Kelapa Sawit Berdasarkan Daerah Penghasil Tahun 2010

Provinsi	Luas Perkebunan (ha)	Total Produksi (ton)
Nanggroe Aceh D.	300.999	721.586
Sumatera Utara	1.097.767	3.412.629
Sumatera Barat	356.506	928.426
Riau	1.749.056	5.659.185
Kepulauan Riau	6.130	3.095
Jambi	516.777	1.355.459
Sumatera Selatan	737.102	2.056.851
Bangka Belitung	183.376	462.141
Bengkulu	246.716	553.795
Lampung	164.741	426.582
Jawa Barat	9.837	18.112
Banten	14.894	29.819
Kalimantan Barat	521.237	1.085.118
Kalimantan Tengah	888.914	1.454.800
Kalimantan Selatan	298.322	477.271
Kalimantan Timur	439.336	446.465
Sulawesi Tengah	52.826	183.569
Sulawesi Selatan	18.765	34.767
Sulawesi Barat	128.816	387.377
Sulawesi Tenggara	28.983	8.520
Papua	29.177	53.818
Papua Barat	34.646	85.484
Total	7.824.623	19.844.900

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2011

Industri CPO merupakan salah satu industri lanjutan yang menjadikan kelapa sawit sebagai bahan baku utamanya. Kelapa sawit merupakan bahan baku utama industri CPO dan turunannya seperti Minyak Inti Sawit (*Kernel Palm Oil*).

Perkembangan industri CPO nasional sendiri dapat dilihat dari pertumbuhan produksi CPO dan juga pertumbuhan ekspor CPO nasional. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir (2006-2010), produksi CPO Indonesia cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hal ini dapat dilihat dari rata-rata laju pertumbuhan produksi CPO Indonesia yang mencapai 6,2% dalam kurun waktu 2006 sampai 2010. Dengan laju pertumbuhan tersebut, total produksi CPO nasional telah mencapai 17 juta ton pada tahun 2006 dan pada tahun 2010 mencapai 19 juta ton. Dari jumlah tersebut sudah termasuk di dalamnya produksi CPO dari perkebunan rakyat, perkebunan negara dan juga perkebunan swasta.

Tabel 5.3 Perkembangan Produksi CPO dan Turunannya Tahun 2006-2010

Tahun	Produksi (ton)
2006	17.350.848
2007	17.664.725
2008	17.539.788
2009	19.324.293
2010	21.958.120
Rata-rata laju pertumbuhan	6,2 %

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2012

Sebagian besar hasil industri CPO nasional diekspor ke luar negeri. Sejak menjadi bagian dari komoditi ekspor, CPO merupakan salah satu ekspor andalan nasional dari sektor non-migas. Komoditas ekspor CPO Indonesia setiap tahunnya cenderung meningkat. Dalam kurun waktu 2006 sampai 2010, laju pertumbuhan ekspor CPO nasional mencapai 11,9%. Pada tahun 2006 ekspor CPO nasional mencapai 10 juta ton dan pada tahun 2010 total ekspor CPO nasional mencapai 16 juta ton.

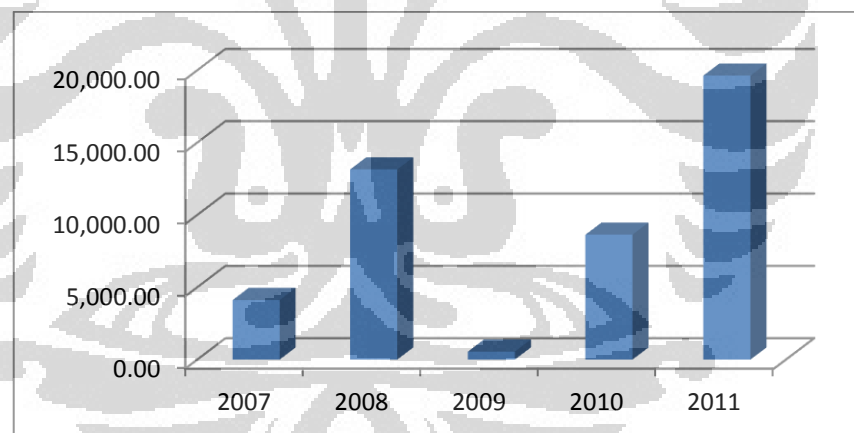
Tabel 5.4 Perkembangan Ekspor CPO Nasional dan Turunannya

Tahun	Total (ton)	Nilai (ribu US\$)
2006	10.471.915	3.522.810
2007	11.875.418	7.868.640
2008	14.290.687	12.375.571
2009	16.829.205	10.367.621
2010	16.291.856	13.468.966
Tingkat pertumbuhan	11,9%	-

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2012

Sebagai salah satu ekspor andalan nasional, ekspor CPO sangat berpotensi menambah penerimaan negara. Nilai penerimaan negara dari sektor ekspor CPO cukup besar dan nilai tersebut cenderung meningkat setiap tahunnya. Data dari Ditjen Bea dan Cukai menunjukkan bahwa penerimaan dari sektor pajak ekspor CPO dan turunannya terus meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2007, penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO dan turunannya mencapai 4,1 triliun. Pada tahun 2008 penerimaan Ditjen Bea dan Cukai dari sektor ini mencapai 13,1 triliun. Tahun 2009 penerimaan dari sektor bea keluar ekspor CPO Indonesia mencapai 545 miliar. Tahun 2010 penerimaan pajak ekspor CPO nasional mencapai 8,6 triliun dan pada tahun 2011, penerimaan Ditjen Bea Cukai dari sektor bea keluar ekspor CPO dan turunannya mencapai 19 triliun (Ditjen Bea dan Cukai, 2012).

Grafik 5.1 Perkembangan Penerimaan DCBC dari Bea Keluar Ekspor CPO (Triliun rupiah)



Sumber: Ditjen Bea dan Cukai, 2012

5.2 Analisis Kelayakan Bagi Hasil dari Sektor Bea Keluar Ekspor CPO

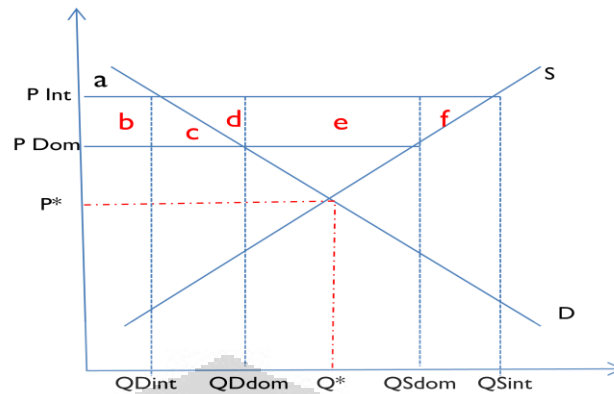
Analisis kelayakan dana bagi hasil bea keluar dari sektor ekspor CPO meliputi analisis kelayakan ekonomi dan keuangan, analisis kelayakan administrasi, dan analisis kelayakan politis. Analisis kelayakan ekonomi dan keuangan meliputi analisis potensi dampak DBH bea keluar terhadap perekonomian nasional, analisis potensi dampak terhadap kondisi fiskal pusat dan daerah dan juga hubungan antara bagi hasil bea keluar ekspor CPO dengan stabilitas perekonomian. Analisis kelayakan administrasi meliputi analisis kesesuaian DBH bea keluar dengan ketentuan administrasi bagi hasil pajak Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. Sementara analisis kelayakan politis meliputi analisis kesesuaian dengan undang-undang keuangan nasional dan juga analisis kesesuaian dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat daerah.

5.2.1 Analisis Kelayakan Ekonomi dan Fiskal Nasional

5.2.1.1 Potensi Dampak Bagi Hasil Bea Keluar terhadap Perekonomian Nasional

Berdasarkan analisis standar terhadap dampak pajak ekspor (bea keluar) yang dilakukan oleh Abdullah (2010, hal 29), disebutkan bahwa kebijakan pajak ekspor (bea keluar) cenderung meningkatkan surplus ekonomi konsumen CPO dalam negeri dan juga surplus pemerintah pusat. Sementara di sisi lain, pihak produsen CPO cenderung dirugikan. Dalam hal ini, pihak produsen yang dimaksud tidak terbatas pada perusahaan pengolah produk sawit dan eksportir, tetapi juga seluruh rantai produksi yang berada di daerah perkebunan sawit termasuk juga petani sawit. Selain itu, pemerintah daerah juga harus menanggung beban fiskal untuk memenuhi kebutuhan layanan dasar dan infrastruktur.

Grafik 5.2 Surplus Produsen dan Konsumen Akibat Bea Keluar



- ✓ P_{Int} = harga internasional yang merupakan harga yang diterima oleh produsen yang dapat menjual pada jumlah Q_S , dan harga yang dibayar konsumen dalam negeri yang dapat membeli sejumlah Q_D .
- ✓ P_{Dom} adalah harga domestik yaitu harga barang yang dibayar oleh konsumen dalam negeri yang dapat membeli sejumlah Q_D . P_{Dom} juga harga yang diterima sebagai harga bersih (setelah dipotong pajak) oleh produsen yang dapat menjual sejumlah

Tanpa adanya perdagangan internasional jumlah minyak sawit yang diproduksi dan dikonsumsi oleh konsumen adalah Q^* pada harga P^* . Dengan dibukanya pasar internasional secara bebas tanpa bea keluar, produsen minyak sawit akan memproduksi jauh lebih banyak, yaitu sejumlah Q_{Sint} tetapi konsumen domestik hanya mampu mengonsumsi jauh lebih sedikit yaitu pada jumlah Q_{Dint} karena naiknya harga dari P^* ke P_{Int} . Jika dibukanya pasar internasional disertai dengan kebijakan bea keluar maka jumlah konsumen dalam negeri yang dapat menikmati produk minyak sawit meningkat dari Q_{Dint} menjadi Q_{Ddom} karena harga jual akan turun dari P_{Int} menjadi P_{Dom} . Pemberlakuan bea keluar tersebut menambah surplus ekonomi konsumen dalam negeri dari hanya daerah a menjadi a, b, dan c. Pemerintah pusat memperoleh pendapatan daerah e, perusahaan dan daerah produsen kehilangan seluruh daerah b, c, d, e, dan f. Dengan demikian kebijakan bea keluar menguntungkan konsumen dalam negeri dan pemerintah, tetapi merugikan daerah produsen.

Kebijakan pungutan bea keluar justru tidak diberlakukan pada komoditas lain yang bersifat tidak dapat diperbaharui (*unrenewable resources*) dan memiliki

daya rusak lingkungan lebih kuat seperti batu bara. Padahal Indonesia juga masih sangat memerlukan pasokan batu bara untuk kebutuhan dalam negeri. Indonesia adalah eksportir batu bara kedua setelah Australia tetapi sekitar 35% rumah tangga Indonesia (setara dengan 90 juta orang) masih belum menikmati sambungan listrik (WCA n.d.; World Bank n.d.). Pemberlakuan bea keluar atau pajak ekspor terhadap produk sawit telah merugikan produsen. Produsen menekan harga jual TBS di tingkat petani sebesar 26% sebagai akibat dari diberlakukannya bea keluar dan pajak ekspor. Sisa dari beban ditanggung oleh perusahaan pengolah dan eksportir termasuk importir dan konsumen di luar negeri. Proporsi tanggungan beban bea keluar antara produsen dan konsumen tergantung kepada elastisitas permintaan dan pasokan (Frank et al 2010: 191).

Menurut Sekretaris Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia (Apkasindo) Bapak Asmar Arsyad, kebijakan bea keluar sangat berdampak besar bagi petani-petani sawit di Indonesia. Sebagai contoh, salah satu dampak yang dirasakan petani kelapa sawit adalah harga jual Tandan Buah Segar (TBS) kelapa sawit menjadi semakin rendah. Menurut beliau, setiap kenaikan BK 1%, maka harga jual TBS petani turun USD 0,14 per ton atau sekitar Rp. 200-400/Kg. Oleh karena itu, Apkasindo sangat mengharapkan agar penerimaan negara atas pengenaan tarif BK dikembalikan kepada masyarakat petani sawit untuk peremajaan tanaman sawit itu sendiri.

Terkait dengan kebijakan bea keluar ini, Bapak Lisbon Sirait justru berpendapat bahwa jika kebijakan bea keluar menjadi masalah bagi produsen maka sebaiknya kebijakan ini bisa dihapuskan.

“yaa kalo jadi masalah bagi produsen knapa tidak dihapuskan saja, gampang kan?”

Namun menurut Bapak Ade Cahyat jelas tidak akan ada alasan bagi pemerintah pusat untuk menghapus kebijakan bea keluar ekspor sawit. Hal ini dikarenakan tren permintaan minyak goreng dunia yang cenderung meningkat terutama dari negara-negara maju seperti Cina dan India.

“jika pemerintah brani menghapus bea keluar ya mas, itu namanya pemerintah kita gila dan mau bunuh diri”

Lanjut, beliau juga memaparkan bahwa hanya ada dua alasan yang dapat memaksa pemerintah untuk menghapus kebijakan bea keluar ekspor CPO. Alasan pertama yang bisa memaksa pemerintah menghapus kebijakan bea keluar ekspor CPO adalah jika organisasi ASEAN menekan pemerintah Indonesia untuk menghapus kebijakan bea keluar ekspor produk CPO. Alasan kedua adalah jika ada kebijakan baru dari WTO yang mengharuskan penghapusan kebijakan bea keluar ekspor CPO.

“hanya ada dua alasan ataupun kondisi yang bisa memaksa pemerintah untuk menghapus kebijakn bea keluar. Pertama, jika ada tekanan dari ASEAN dan juga jika ada kebijakan baru dari organisasi perdagangan dunia WTO yang mengharuskan penghapusan kebijakan bea keluar. Hanya itu menurut saya.”

Selain itu, beliau juga menyampaikan bahwa kebijakan bea keluar ekspor CPO akan selalu ada selama kebijakan ekspor CPO tidak dihapuskan. Bahkan menurut beliau tidak ada alasan bagi pemerintah pusat untuk menutup ekspor produk sawit secara total. Hal ini dikarenakan:

- a. Pemerintah memerlukan devisa untuk keseimbangan neraca pembayaran mengingat Indonesia juga memerlukan barang dan jasa serta modal asing untuk pembangunan dan kesejahteraan rakyat.
- b. Akan menjadi sangat tidak efisien menutup ekspor secara total sementara kebutuhan dalam negeri akan CPO hanya setengah dari total produksi CPO dalam negeri (Kementerian Pertanian; 2011). Hal ini berarti jika ekspor ditutup total maka akan ada kelebihan pasokan yang akan mengakibatkan tutupnya sebagian perkebunan sawit dan industri pengolahannya.
- c. Adalah tidak adil bagi pelaku industri hulu terutama petani jika mereka harus selalu berkorban terlalu banyak untuk kepentingan konsumen dalam negeri tanpa mendapatkan kompensasi apapun dari sumber daya publik.

Selain dampak terhadap perekonomian nasional, kebijakan dana bagi hasil dari sektor bea keluar ekspor CPO dapat membawa sejumlah dampak terhadap kondisi fiskal nasional. Menurut Kasubdit DBH Pajak, DJPK Bapak Lisbon Sirait, dampak fiskal yang mungkin dan berpotensi ditimbulkan dengan adanya

kebijakan dana bagi hasil dari sektor bea keluar ekspor CPO antara lain: (a) akan mengurangi kapasitas fiskal pemerintah pusat; (b) meningkatkan pendapatan daerah.

“dampaknya terhadap kondisi fiskal nasional yaa tentu akan mengurangi kapasitas fiskal pusat dan disisi lain pasti akan meningkatkan kapasitas fiskal daerah”.

5.2.1.2 Dampak terhadap Potensi Kapasitas Fiskal Pusat

Salah satu dampak fiskal yang berpotensi ditimbulkan jika dana bagi hasil dari sektor bea keluar ekspor CPO direalisasikan adalah akan berpotensi mengurangi kapasitas fiskal pusat. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Bapak Lisbon pada paragraf sebelumnya.

Menurut data dari Ditjen Bea dan Cukai, penerimaan negara dari sektor bea keluar secara keseluruhan (tidak hanya bea keluar ekspor CPO) hanya mencapai 1,5% dari total pendapatan dalam negeri setelah dikurangi belanja transfer daerah periode 2006-2010. Penerimaan bea keluar didominasi oleh bea keluar ekspor CPO. Data dari Ditjen Bea dan Cukai, 97% penerimaan Ditjen Bea dan Cukai dari sektor bea keluar tahun 2011 (Januari-Desember) berasal dari bea keluar ekspor CPO.

Tabel 5.5 Proporsi Penerimaan Bea Keluar CPO Dibanding Total Penerimaan Bea Keluar Tahun 2011 (Ribu US\$)

Bulan	Penerimaan Bea Keluar	Bea Keluar CPO	%
Januari	1.888.595	1.802.556	95%
Februari	1.435.716	1.344.064	94%
Maret	843.051	768.211	92%
April	1.718.062	1.701.710	99%
Mei	2.651.987	2.554.508	96%
Juni	2.505.118	2.428.491	96%
Juli	1.238.690	1.153.940	93%
Agustus	2.682.041	2.643.160	98%
September	1.858.713	1.807.600	97%
Oktober	1.520.939	1.489.101	97%
November	2.492.912	2.392.982	96%
Desember	1.995.190	1.931.379	97%
Total	20.332.107	19.624.725	
		Rata-rata	96,5%

Sumber: Ditjen Bea dan Cukai, 2012

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pada tahun 2011 total penerimaan Ditjen Bea dan Cukai dari sektor bea keluar mencapai 20 triliun. Dari total tersebut, penerimaan dari sektor bea keluar ekspor CPO mencapai 19 triliun. Persentase penerimaan dari sektor bea keluar ekspor CPO dibandingkan total penerimaan bea keluar mencapai 96,5%. Artinya adalah bahwa penerimaan dari sektor bea keluar didominasi oleh penerimaan bea keluar ekspor CPO.

Tabel 5.6 Proporsi Pendapatan Bea Keluar CPO Dibanding Penerimaan Dalam Negeri (Triliun Rupiah)

	2007	2008	2009	2010	2011	Rata-rata
Penerimaan dalam negeri minus belanja transfer daerah	452,8	658,9	559,9	635,9	708,3	
Penerimaan bea keluar	4,1	13,1	0,54	8,63	19,6	8,63
% bea keluar	0,90%	1,99%	0,09%	1,35%	2,72%	1,41%

Sumber: Nota Keuangan Tahun 2007-2011, Kementerian Keuangan 2012

Tabel di atas menjelaskan bahwa rata-rata penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO dalam kurun waktu 2007-2011 mencapai 8,6 triliun setiap tahunnya. Jumlah ini tentu cukup kecil karena persentase penerimaan dari sektor bea keluar CPO dibandingkan penerimaan dalam negeri minus belanja transfer ke daerah hanya sekitar 1,41%.

5.7 Perkiraan Proporsi Pengurangan Penerimaan Negara terkait DBH Bea Keluar Ekspor CPO (Triliun rupiah)

	2009	2010	2011	Rata-rata
Penerimaan dalam negeri minus belanja transfer ke daerah*	559,9	635,9	708,3	634,7
Penerimaan bea keluar ekspor CPO **	0,54	8,63	19,3	9,49
% penerimaan bea keluar ekspor CPO **	0,09%	1,35%	2,72%	1,38%
Perkiraan 80% bagi hasil bea keluar	0,43	6,90	15,4	7,57
% pengurangan penerimaan negara	0,07%	1,08%	2,17%	1,10%

Sumber: Data diolah oleh peneliti

*) Kementerian Keuangan

***) Ditjen Bea dan Cukai

Tabel di atas menjelaskan bahwa dalam kurun waktu 2009-2011, rata-rata penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO mencapai 9,49 triliun atau sekitar 1,38% dari total penerimaan dalam negeri minus transfer ke daerah. Sementara jika diasumsikan tuntutan bagi hasil bea keluar ekspor CPO sebesar 80%, maka rata-rata potensi pengurangan kapasitas fiskal pemerintah pusat hanya mencapai 1,1% dari total penerimaan dalam negeri minus belanja transfer ke daerah dalam kurun waktu tersebut.

Temuan ini tentunya tidak berbeda jauh dengan kajian sebelumnya yang dilakukan oleh GIZ. Menurut Bapak Ade Cahyat yang merupakan seorang staf peneliti GIZ, kebijakan dana bagi hasil dari sektor bea keluar ekspor CPO hanya akan berpotensi kecil mengurangi kapasitas fiskal pemerintah pusat.

“kalo dari itung-itungan saya yah, sebenarnya persentase potensi pengurangan kapasitas fiskal pusat itu sangat kecil, kao gak salah itu hanya sekitar 0,56% dari total penerimaan negara secara keseluruhan.”

Hal ini didasarkan pada temuan GIZ bahwa rata-rata pengurangan kapasitas fiskal pemerintah pusat jika bagi hasil dari sektor bea keluar ekspor CPO sebesar 80% direalisasikan hanya mencapai 0,56% dari total penerimaan dalam negeri minus belanja transfer ke daerah. Artinya, potensi pengurangan kapasitas fiskal pemerintah pusat cukup kecil (skala 0,25-1,86%).

Menurut Bapak Ade Cahyat, kecilnya potensi pengurangan kapasitas fiskal pusat tersebut dikarenakan persentase penerimaan negara dari bea keluar CPO dibandingkan total penerimaan dalam negeri sangat kecil (lihat tabel 5.6).

“persentase penerimaan negara dari sektor bea keluar itu sebenarnya sangat kecil. Jika melihat tren nota keuangan dalam 5 tahun terakhir itu, rata-rata penerimaan negara dari sektor bea keluar itu sangat kecil dibandingkan penerimaan dalam negeri secara keseluruhan.”

Berdasarkan tren Nota Keuangan dalam periode tahun 2006-2010, rata-rata pendapatan negara dari bea keluar secara keseluruhan hanya 1,5% dari total pendapatan dalam negeri setelah dikurangi belanja transfer ke daerah. Dari total penerimaan pendapatan dalam negeri minus belanja ke daerah tersebut 1,14%-nya bersumber dari penerimaan bea keluar ekspor CPO (Tabel 5.6). Oleh karena itu, tuntutan dana bagi hasil sebesar 80% penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO hanya akan mengurangi 1,1% penerimaan dalam negeri.

Namun, lebih lanjut Bapak Ade Cahyat juga mengemukakan bahwa peningkatan proporsi bagi hasil di sisi lain akan mengurangi proporsi DAU.

“tapi perlu diingat juga bahwa sebenarnya jika ada penambahan DBH, maka proporsi di lain pihak proporsi DAU dari pusat akan menurun. Karena DAU itu merupakan instrumen penyeimbang transfer pusat ke daerah”

Peningkatan DBH akan menurunkan DAU suatu daerah. Hal ini dikarenakan rumus DAU yang diatur dalam UU 33/2004. Semakin tinggi DBH semakin tinggi kapasitas fiskal yang berarti celah fiskal semakin kecil dan DAU semakin kecil pula. Walaupun demikian, tambahan DBH yang didapatkan dari kenaikan mungkin tidak sepenuhnya dihilangkan oleh menurunnya DAU. Penurunan DAU sebagai dampak dari kenaikan DBH tidak dapat dihindari kecuali ada perubahan rumus penghitungan DAU dalam UU 33/2004. Tetapi walaupun ada perubahan rumus, sepanjang DAU atau dengan nama lain, masih digunakan

sebagai instrumen penyeimbang maka kemungkinan menurunnya satu komponen dana transfer akibat meningkatnya komponen yang lain masih akan tetap terjadi. Oleh karena itu, dengan juga mempertimbangkan kemungkinan hilangnya pendapatan bea keluar, akan lebih baik jika bagi hasil dilakukan lewat skema DAK daripada skema DBH.

5.2.1.3 Dampak terhadap Potensi Kapasitas Fiskal Daerah

Selain menimbulkan dampak fiskal terhadap kapasitas keuangan pusat, dana bagi hasil dari sektor bea keluar ekspor CPO juga dipandang memiliki dampak terhadap potensi kapasitas fiskal daerah.

Tabel 5.8 Perkiraan Dana Bagi Hasil Bea Keluar Ekspor CPO yang Akan Diterima Daerah (Milyar Rupiah)

	2009	2010	2011	Rata-rata
Perkiraan penerimaan bea keluar (juta rupiah)*	545,88	8.630,85	19.624,72	9.500,48
80% tuntutan bagi hasil ke daerah (juta rupiah)	436,70	6.904,68	15.699,78	7.680,38

Sumber: Data diolah oleh peneliti

*) Ditjen Perkebunan, 2012

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa rata-rata penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO dalam kurun waktu 2009-2011 mencapai 9,5 triliun. Dengan asumsi tuntutan dana bagi hasil sebesar 80% dari total penerimaan bea keluar ekspor CPO, maka daerah akan memperoleh rata-rata tambahan dan transfer dana sebesar 7,6 triliun setiap tahunnya.

Sementara jika bagi hasil bea keluar CPO didasarkan pada daerah asal ataupun daerah penghasil produksi CPO, maka akan ada 22 provinsi yang akan menerima guncuran dana bagi hasil tersebut. Hal ini dikarenakan berdasarkan data dari Ditjen Perkebunan tahun 2011, saat ini ada sekitar 22 provinsi penghasil dan pengeksport CPO di Indonesia. Masing-masing daerah penghasil tentu memiliki total produksi CPO yang berbeda satu sama lain. Oleh karena itu, potensi penerimaan fiskal yang mungkin akan diterima daerah juga tentu akan berbeda-beda sesuai total ekspor CPO daerah tersebut.

Tabel 5.9 Perkiraan Dana Bagi Hasil Bea Keluar CPO berdasarkan Daerah Penghasil (Juta Rupiah)

Provinsi	Produksi CPO per tahun (ton)	Ekspor per tahun (ton)	Perkiraan penerimaan Bea Keluar*	Perkiraan Bagi Hasil Bea Keluar* (juta rupiah)
Riau	5.724.949	4.657.452	4.065.956	3.252.764
Sumatera Utara	3.110.165	2.481.014	2.165.926	1.732.740
Sumatera Selatan	1.883.768	1.599.126	1.396.037	1.116.829
Kalimantan Tengah	1.450.028	1.319.035	1.151.518	921.214
Jambi	1.264.142	993.156	867.026	693.620
Kalimantan Barat	927.376	677.197	591.194	472.954
Sumatera Barat	872.087	654.368	571.263	457.010
Bengkulu	513.592	472.799	412.754	330.202
Daerah lain (produksi kurang 500.000 ton)	3.022.835	2.321.537	2.026.702	1.621.361
Total		15.175.688	13.248.376	10.598.700

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2012. (*) Data diolah oleh peneliti

**) Data diolah oleh peneliti

Data perkiraan produksi CPO pertahun didasarkan pada rata-rata produksi CPO tahun 2008-2010

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa dana bagi hasil bea keluar dari sektor ekspor CPO berpotensi besar meningkatkan pendapatan daerah penghasil CPO. Sebagai contoh, sebagai daerah penghasil CPO terbesar Provinsi Riau akan berpotensi menerima tambahan pendapatan sebesar 3 triliun setiap tahunnya jika penerimaan dari sektor bea keluar ekspor CPO dibagikan sebesar 80% ke daerah. Sementara Provinsi Sumatera Utara sebagai daerah penghasil CPO terbesar kedua berpotensi menerima tambahan dana sebesar 2 triliun setiap tahunnya jika bagi hasil ini direalisasikan. Dari total keseluruhan potensi penerimaan bea keluar dari sektor ekspor CPO, maka daerah-daerah penghasil CPO berpotensi menerima rata-rata tambahan dana sebesar 400 miliar jika dana bagi hasil ini direalisasikan.

Kondisi ini juga diperkuat oleh Bapak Ade Cahyat yang menyatakan bahwa potensi peningkatan penerimaan daerah dengan adanya dana bagi hasil ini cukup besar.

“kalo untuk daerah, adanya dana bagi hasil dari sektor bea keluar tentu akan sangat meningkatkan penerimaan daerah. Dari temuan yang saya lakukan itu kalo ga salah peningkatannya itu mencapai 9,5% untuk Sumatera Utara dan 5,7% untuk Kalimantan Barat.”

Dibandingkan dengan temuan dari GIZ maka temuan di atas tidak berbeda jauh dengan dengan temuan GIZ sebelumnya dimana dana bagi hasil dari sektor bea keluar ekspor CPO akan berpotensi meningkatkan kapasitas fiskal daerah. Pada temuan GIZ sebelumnya tuntutan bagi hasil dari sektor bea keluar ekspor CPO sebesar 80% akan berpotensi meningkatkan pendapatan daerah sebesar 9,5% untuk Sumatera Utara dan sekitar 7,5 % untuk Kalimantan Barat (Ade, 2012 hal 52).

5.2.1.4 Bagi Hasil Bea Keluar Ekspor CPO dan Stabilitas Ekonomi

Bea keluar adalah pungutan negara berdasarkan undang-undang kepabeanan yang dikenakan terhadap barang ekspor. Setiap kegiatan ekspor barang maupun jasa akan dikenai dengan tarif bea keluar sesuai undang-undang kepabeanan. Bea keluar merupakan pungutan yang dikenakan terhadap transaksi barang jasa antar wilayah domestik maupun internasional. Oleh karena itu, bea keluar merupakan salah satu pungutan yang cenderung terkait dengan *international trade*.

Jika mengacu pada naskah akademik Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah, pungutan negara yang terkait dengan aktifitas *international trade* atau perdagangan antar wilayah sulit dijustifikasikan untuk layak dibagihasilkan karena akan berpotensi merusak keseimbangan dan stabilitas harga barang barang itu sendiri. Hal ini juga diutarakan juga oleh Kasubdit DBH Pajak DJPK, Bapak Lisbon Sirait.

“pajak ekspor dalam hal ini bea keluar CPO merupakan pungutan negara yang terkait dengan stabilitas harga. Jika mengacu pada kondisi ini maka penerimaan dari pajak ekspor hendaknya tidak boleh

dibagihasilkan karena akan berpotensi merusak keseimbangan dan stabilitas harga CPO itu sendiri”.

Bapak Lisbon Sirait juga mengemukakan bahwa jenis pungutan pajak ekspor (bea keluar) merupakan jenis pungutan yang cenderung bersifat distortif. Oleh karena itu, bagi hasil dari sektor ini dinilai akan berpotensi mempengaruhi arus barang dan jasa.

“kita kan tau kalau pajak ekspor itu cenderung bersifat distortif. Artinya, kalo dibagihasilkan maka akan berpotensi merusak arus barang dan jasa”

Kondisi ini mengingatkan kecenderungan perekonomian dunia dan juga setiap negara akan lebih dapat berkembang jika keterbukaan dan efisiensi tercipta melalui pengurangan hambatan perdagangan, salah satunya melalui menghilangkan ataupun menurunkan pajak ekspor ataupun tarif seperti tarif bea keluar. Selain itu, tarif bea keluar umumnya merupakan instrumen kebijakan yang digunakan juga untuk stabilisasi harga. Selain itu, tujuan dari bea keluar juga adalah untuk memenuhi kebutuhan barang atau jasa di dalam negeri. Demikian halnya dengan bea keluar ekspor CPO dimana tujuan utama dari pengenaan bea keluar ekspor CPO adalah untuk menciptakan stabilisasi harga CPO nasional dan internasional. Selain itu, pungutan bea keluar CPO juga bertujuan untuk membatasi ekspor CPO ke luar negeri sehingga mampu menjaga kebutuhan CPO dalam negeri.

Namun, di sisi lain Bapak Ade Cahyat berpendapat bahwa walaupun penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO sangat bergantung pada harga dan permintaan minyak sawit di tingkat internasional tetapi stabilitas harga tersebut dapat diprediksikan akan meningkat terus. Hal ini dikarenakan harga dan volume permintaan minyak sawit dunia diperkirakan akan terus meningkat.

“kalo dikaitkan dengan masalah stabilitas maka sebenarnya penerimaan negara dari bea keluar bisa diprediksi yaitu pasti meningkat. Ya ini dikarenakan permintaan minyak goreng dunia itu diperkirakan akan terus meningkat paling tidak seabad ini”.

Beliau juga mengemukakan bahwa berdasarkan kajian yang pernah dilakukan beliau, harga dan volume ekspor produk sawit Indonesia akan sangat tergantung pada tingkat pendapatan masyarakat di negara-negara importir utama

yaitu India, China, Uni Eropa, dan Pakistan. Elastisitas pendapatan masyarakat negara importir terhadap permintaan ekspor produk sawit Indonesia positif (0,61 untuk jangka pendek dan 0,31 untuk jangka panjang) yang berarti bahwa kenaikan pendapatan di negara importir akan menaikkan permintaan ekspor produk sawit Indonesia. Sementara elastisitas harga terhadap permintaan ekspor produk sawit Indonesia lebih rendah dari satu (0,54 untuk jangka pendek dan 0,41 untuk jangka panjang) yang berarti kenaikan harga ekspor tidak terlalu mempengaruhi jumlah permintaan. Rendahnya elastisitas ini salah satunya diakibatkan oleh ketiadaan produk substitusi atas minyak sawit. Dari analisis diketahui bahwa minyak kedelai yang banyak diproduksi di benua Amerika tidak menjadi substitusi minyak sawit karena perbedaan biaya produksi yang tinggi. Elastisitas harga dan pendapatan cenderung lebih kecil untuk jangka panjang dibandingkan jangka pendek (Abdullah 2011: 53-54) yang berarti dalam jangka panjang kenaikan harga tidak terlalu mempengaruhi naiknya permintaan.

Tabel 5.10 Negara Tujuan Utama Ekspor CPO Indonesia, 2010

Negara Tujuan	Volume (ton)	Nilai (000 US\$)
India	4.449.539	3.629.076
Malaysia	1.318.387	1.059.891
Belanda	948.460	800.848
Italy	623.809	474.097
Singapura	573.156	460.368
China	108.827	93.832

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2012

Selain itu, harga dan volume permintaan minyak sawit dunia diperkirakan akan terus meningkat setidaknya di abad ini. Rata-rata konsumsi minyak makan dunia saat ini sekitar 17,9 kg/orang, tetapi konsumsi *the emerging countries* masih jauh di bawah negara maju. Konsumsi India masih 10,6 kg/orang dan China sebesar 17,7 kg/orang, sedangkan Bangladesh sebesar 9,4 kg/orang. Rata-rata konsumsi minyak makan per kapita negara-negara tersebut masih jauh di bawah negara maju. Konsumsi masyarakat Amerika Serikat mencapai 39,3 kg/orang dan Uni Eropa sebesar 35,9 kg/orang. Dengan asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi Asia akan terus berlangsung dimana China dan Singapura akan menjadi negara maju tahun 2030 dan India tahun 2080 maka setidaknya konsumsi minyak goreng

dari kedua negara tersebut bisa meningkat 2 sampai dengan 3 kali lipat ditambah peningkatan jumlah penduduk. Hal ini mengindikasikan akan adanya stabilitas dengan kecenderungan meningkat atas permintaan dan harga ekspor produk sawit Indonesia sejalan dengan proyeksi peningkatan pendapatan masyarakat di China dan India di abad ini. Indikasi tersebut terbukti dengan data trend penerimaan negara dari bea keluar sawit tahun 2007-2011 (lihat Tabel 5.3.2) dimana pendapatan terus meningkat sampai dengan krisis keuangan di Amerika yang mulai pada tahun 2009. Penurunan ini tidak hanya terjadi pada industri sawit, pada tahun 2009 jumlah perdagangan dunia secara keseluruhan turun drastis sebanyak 2,8 persen yang merupakan penurunan pertama terjadi sejak perang dunia kedua (Bower et al, 2011: 51).

5.2.2 Analisis Kelayakan Administrasi

Menurut Kepala Subdirektorat DBH Pajak DJPK Bapak Lisbon Sirait, untuk melihat kelayakan administrasi penentuan DBH dapat mengacu pada naskah akademik Kementerian Keuangan.

“kalo mau liat proses administrasi yaa kamu bisa menyesuaikan dengan sistem yang selama ini kami jalankan dalam menentukan DBH Pajak di Kementerian Keuangan. Sistemnya tentu sudah ditetapkan dan itu bisa diliat pada naskah akademik Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah”

Berdasarkan buku panduan DJPK Kementerian Keuangan dan *Grand Desain DJPK* (DJPK: 2011) dijelaskan bahwa suatu jenis pajak atau pungutan yang layak dibagihasikan, secara administrasi harus memiliki kriteria sebagai berikut:

- a) Basis pajaknya tumbuh seiring pertumbuhan ekonomi.
- b) Potensi basis pajaknya tersebar relatif merata antardaerah.
- c) Daerah pemungutannya (*tax collection*) kurang lebih sama dengan lokasi penanggung bebannya (*tax incidence*).

5.2.2.1 Pertumbuhan Basis Pajak Ekspor CPO (Bea Keluar)

Sejak berkembangnya industri CPO di Indonesia, pertumbuhan pajak ekspor CPO cenderung mengalami peningkatan walaupun pada dasarnya penerimaan pajak ekspor bergantung pada kondisi perekonomian dunia. Pertumbuhan basis pajak ekspor ini dapat dilihat dari pertumbuhan produksi CPO dan juga pertumbuhan jumlah ekspor CPO nasional.

Tabel 5.11 Pertumbuhan Produksi CPO dalam 10 Tahun Terakhir

Tahun	Luas Areal (Ha)	Total Produksi (Ton)
2002	5.067.058	9,622,345
2003	5.283.557	10,440,834
2004	5.284.723	10,830,389
2005	5.453.817	11,861,615
2006	6.594.914	17,350,848
2007	6.766,836	17,664,725
2008	7.363.847	17.539.788
2009	7.873.294	19.324.293
2010	8.385.394	21.958.120
2011	8.908.399	22.508.011
Rata-Rata Pertumbuhan*	6%	6,1%

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2012

*) Data diolah oleh peneliti

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pertumbuhan produksi CPO Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir cenderung mengalami peningkatan. Rata-rata pertumbuhan produksi CPO di Indonesia dalam rentan waktu yang sama mencapai 6,1% setiap tahunnya. Pertumbuhan produksi CPO yang cenderung meningkat dipengaruhi pertumbuhan luas areal perkebunan sawit nasional yang juga cenderung meningkat. Dalam rentan waktu yang sama, rata-rata pertumbuhan luas areal perkebunan sawit nasional mencapai 6%.

Tabel 5.12 Pertumbuhan Ekspor CPO dan Turunannya 10 Tahun Terakhir

Tahun	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)
2002	6.333.708	2.092.404
2003	6.386.409	2.454.626
2004	8.661.647	3.441.776
2005	10.375.792	3.756.557
2006	10.471.915	3.552.810
2007	11.875.418	7.868.640
2008	14.290.687	12.375.571
2009	16.829.205	10.367.621
2010	16.291.856	13.468.966
Rata-rata Pertumbuhan*	15,1%	-

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2012

*) Data diolah oleh peneliti

Tabel di atas menggambarkan pertumbuhan ekspor CPO nasional dalam sepuluh tahun terakhir. Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa pertumbuhan ekspor CPO nasional dalam sepuluh tahun terakhir cenderung mengalami peningkatan. Rata-rata pertumbuhan ekspor CPO nasional dalam 10 tahun terakhir mencapai 15% setiap tahunnya. Penurunan ekspor CPO nasional terjadi pada tahun 2010. Namun, dalam tahun tersebut nilai ekspor CPO justru mengalami peningkatan. Hal ini dikarenakan naiknya harga jual ekspor CPO di pasaran dunia.

Tabel 5.13 Pertumbuhan Penerimaan Negara dari Sektor Pajak Ekspor CPO dalam 5 Tahun Terakhir (Milyar Rupiah)

Tahun	Penerimaan Negara
2007	4.110,9
2008	13.141,07
2009	545,88
2010	8.630,85
2011	19.624,72

Sumber: Ditjen Bea dan Cukai, 2012

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pertumbuhan penerimaan negara dari sektor pajak ekspor (bea keluar) ekspor CPO periode lima tahun terakhir cukup fluktuatif. Penurunan penerimaan bea keluar ekspor CPO terjadi pada tahun 2009. Hal ini dikarenakan akibat resesi ekonomi global yang mengguncang seluruh

perekonomian dunia, tidak terkecuali pasar ekspor CPO. Namun, setelah resesi ekonomi tersebut kondisi pasar ekspor CPO kembali pulih. Hasilnya, penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO pun terus meningkat secara signifikan. Bahkan, dalam tiga tahun terakhir pasca resesi tersebut pertumbuhan penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO sangat signifikan. Pertumbuhan tersebut mencapai di atas 100% dan diprediksikan akan terus meningkat untuk tahun berikutnya.

Kondisi serupa juga terjadi pada kondisi pertumbuhan ekonomi Indonesia dimana pada tahun 2009, tingkat pertumbuhan ekonomi juga mengalami penurunan yang signifikan. Hal ini juga diakibatkan oleh resesi ekonomi yang melanda dunia. Pada tahun 2009, tingkat pertumbuhan ekonomi Indonesia turun menjadi 4,5% dari tahun sebelumnya. Namun, pasca resesi tersebut kondisi perekonomian nasional kembali memulih. Dengan demikian, pertumbuhan penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO turut dipengaruhi oleh kondisi perekonomian nasional. Tingkat penerimaan bea keluar akan bertumbuh sejalan dengan kondisi ekonomi nasional.

Tabel 5.14 Tingkat Pertumbuhan Ekonomi Indonesia

Tahun	Tingkat Pertumbuhan
2007	6,3%
2008	6,8%
2009	4,5%
2010	6,1%
2011	6,5%

Sumber: BPS, 2012

Namun, menurut Bapak Ade Cahyat sektor perkebunan tidak terlalu banyak berkontribusi terhadap Pendapatan Domestik Bruto nasional (PDB). Berdasarkan, kajian yang pernah dilakukan oleh beliau, kontribusi sektor perkebunan keseluruhan terhadap PDB nasional pada tahun 2011 hanya mencapai 2% (BPS, 2011). Akan tetapi, kontribusi sektor perkebunan terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) daerah-daerah perkebunan dinilai cukup besar.

Sebagai contoh, pada tahun 2008 industri sawit berkontribusi sebesar 29,3% dari total PDRB Provinsi Sumut (BPS, 2012).

5.2.2.2 Potensi Pajak Ekspor CPO (Bea Keluar)

Berdasarkan data dari Ditjen Perkebunan tahun 2012, dari 33 provinsi yang ada, 22 provinsi diantaranya memiliki basis perkebunan kelapa sawit sebagai bahan baku utama CPO. Namun, basis perkebunan kelapa sawit di Indonesia lebih banyak terkonsentrasi di wilayah Pulau Sumatera. Pulau Sumatera merupakan basis utama pengusahaan industri CPO dan juga basis utama pengiriman ekspor CPO. Sementara daerah Kalimantan dan Sulawesi merupakan basis hanya merupakan basis pengembangan perusahaan perkebunan sawit milik swasta dan perkebunan rakyat.

Jika pengenaan pajak ekspor CPO didasarkan pada lokasi pengiriman dan pembayaran ekspor CPO, maka basis pajak ekspor hanya akan terkonsentrasi di Pulau Sumatera. Hal ini dikarenakan sekitar 95% pembayaran bea keluar sawit dilakukan di lima pelabuhan yang seluruhnya ada di Sumatera, sedangkan sekitar 85% minyak sawit diproduksi di delapan provinsi dimana dua diantaranya ada di Kalimantan (Ade, hal 56, 2012). Akan tetapi, jika pengenaan pajak ekspor didasarkan pada daerah asal produksi CPO, maka basis pajak ekspor akan cenderung tersebar di semua daerah penghasil CPO.

Tabel 5.15 Tabel Luas dan Produksi Perkebunan Kelapa Sawit Berdasarkan Daerah Penghasil Tahun 2010

Provinsi	Luas Perkebunan	Total Produksi
Nanggroe Aceh D.	300.999	721.586
Sumatera Utara	1.097.767	3.412.629
Sumatera Barat	356.506	928.426
Riau	1.749.056	5.659.185
Kepulauan Riau	6.130	3.095
Jambi	516.777	1.355.459
Sumatera Selatan	737.102	2.056.851
Bangka Belitung	183.376	462.141
Bengkulu	246.716	553.795
Lampung	164.741	426.582
Jawa Barat	9.837	18.112
Banten	14.894	29.819
Kalimantan Barat	521.237	1.085.118
Kalimantan Tengah	888.914	1.454.800
Kalimantan Selatan	298.322	477.271
Kalimantan Timur	439.336	446.465
Sulawesi Tengah	52.826	183.569
Sulawesi Selatan	18.765	34.767
Sulawesi Barat	128.816	387.377
Sulawesi Tenggara	28.983	8.520
Papua	29.177	53.818
Papua Barat	34.646	85.484

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2012

Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa sebagian besar provinsi di Indonesia memiliki perkebunan kelapa sawit. Dari 33 provinsi yang ada, 22 provinsi diantaranya memiliki basis perkebunan kelapa sawit sebagai bahan baku utama CPO. Oleh karena itu, jika pengenaan pajak ekspor didasarkan pada daerah asal atau daerah penghasil CPO, maka basis pajak ekspor CPO adalah merupakan ke -22 provinsi diatas yang merupakan daerah penghasil sawit.

Tabel 5.16 Perkiraan Penerimaan Bea Keluar Berdasarkan Daerah Penghasil CPO

Provinsi	Perkiraan produksi CPO per tahun (ton)*	Perkiraan ekspor per tahun (ton)*	Potensi penerimaan Bea Keluar per tahun (juta rupiah)**
Riau	5.724.949	4.657.452	4.065.956
Sumatera Utara	3.110.165	2.481.014	2.165.926
Sumatera Selatan	1.883.768	1.599.126	1.396.037
Kalimantan Tengah	1.450.028	1.319.035	1.151.518
Jambi	1.264.142	993.156	867.026
Kalimantan Barat	927.376	677.197	591.194
Sumatera Barat	872.087	654.368	571.263
Bengkulu	513.592	472.799	412.754
Daerah Lain (total produksi dibawah 500.000 ton)	3.022.835	2.321.537	2.026.702

Sumber: *) Ditjen Perkebunan, 2012

***) Data diolah oleh peneliti

Data perkiraan produksi CPO pertahun didasarkan pada rata-rata produksi CPO tahun 2008-2010

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa potensi penerimaan bea keluar dari sektor ekspor CPO di setiap daerah juga cenderung tidak merata. Potensi penerimaan bea keluar dari sektor ekspor CPO cenderung terkonsentrasi di wilayah Sumatera. Dari tabel diatas dapat dilihat Provinsi Riau, Sumatera Utara dan Sumatera Selatan menjadi basis utama ekspor CPO di Indonesia. Potensi penerimaan bea keluar dalam periode pada ketiga daerah ini mencapai 57,7% dari potensi total penerimaan bea keluar nasional. Daerah di luar wilayah Sumatera yang memiliki potensi cukup besar adalah Provinsi Kalimantan Tengah.

Menurut Bapak Ade Cahyat ketidakmerataan basis pajak ini bukanlah masalah yang berarti dalam melihat apakah penerimaan negara dari sektor ekspor CPO layak atau tidak layak dibagihasilkan. Beliau juga membandingkan dengan bagi hasil dari PNBP dari sektor pertambangan minyak. Beliau menjelaskan bahwa industri perkebunan jauh lebih merata di daerah dibandingkan dengan industri tambang minyak. Namun, pada faktanya pemerintah pusat tetap menilai bahwa penerimaan negara dari sektor pertambangan minyak layak untuk

dibagihasilkan. Oleh karena itu, beliau menekankan bahwa bagi hasil dari sektor ekspor CPO harusnya lebih menekankan pada potensi industri CPO yang dimiliki daerah serta dampak negatif dari keberadaan industri CPO di daerah.

Sementara itu, volume ekspor CPO diproyeksikan akan cenderung mengalami peningkatan untuk tahun-tahun berikutnya. Hal ini dikarenakan kecenderungan peningkatan luas areal dan produksi perkebunan sawit yang dengan sendirinya akan meningkatkan produksi CPO nasional. Berdasarkan data dari Ditjen Perkebunan produksi CPO nasional akan cenderung meningkat sampai dengan tahun 2014.

Tabel 5.17 Estimasi Produksi CPO sampai Tahun 2014

Tahun	Estimasi Produksi CPO (ton)
2011	22.508.011
2012	23.633.412
2013	26.359.492
2014	29.412.691

Sumber: Ditjen Perkebunan, 2012

5.2.2.3 Adminstrasi Pemungutan Pajak Ekspor (Bea Keluar) CPO

Berdasarkan naskah akademik Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah, salah satu kriteria yang digunakan pusat dalam menentukan apakah suatu sektor pajak layak dibagihasilkan adalah dengan memperhatikan apakah daerah pemungutannya (*tax collection*) kurang lebih sama dengan lokasi penanggung beban pajaknya (*tax incidence*).

Kriteria ini juga ditekankan oleh Bapak Lisbon Sirait. Menurut beliau, salah satu kesulitan yang selama ini dihadapi oleh Kementerian Keuangan dalam menentukan suatu sektor pajak layak atau tidak layak diagihasilkan adalah dikarenakan sulitnya mengidentifikasi dimana daerah tempat pemungutan pajak dan juga daerah mana yang menjadi penanggung pajak tersebut. Temuan yang selama ini sering dihadapi oleh Kementerian Keuangan adalah adanya perbedaan antara pemungutan pajak dan daerah penanggung beban pajak tersebut. Artinya, daerah pemungutan pajak terkadang tidak sama dengan lokasi penanggung beban

pajak tersebut. Menurut beliau, kondisi seperti ini dipandang menyulitkan proses identifikasi daerah-daerah mana saja yang akan menerima dana bagi hasil tersebut dan juga sulit untuk menentukan proporsi bagi hasil untuk setiap daerah.

“salah satu kesulitan yang selama ini kami hadapi adalah sulitnya mengidentifikasi daerah tempat pemungutan pajak dan juga lokasi penanggung beban pajak. Nah, kondisi seperti ini itu terjadi juga disektor ekspor CPO... Sulit untuk melihat kedua hal ini karena terkadang produksi CPO berada di daerah A misalnya, tapi pas diekspor dikirimnya melalui pelabuhan di daerah B. Jadi sulit untuk melihat daerah yang harus menerima bagi hasil ini nantinya.”

Masalah sulitnya identifikasi daerah pemungutan pajak dan juga daerah lokasi penanggung beban pajak juga diakui oleh Bapak Ade Cahyat. Menurut beliau selama ini tempat pembayaran bea keluar ekspor CPO memang tidak selalu mencerminkan daerah produksi CPO itu sendiri. Beliau juga mengemukakan bahwa lokasi pembayaran bea keluar ekspor CPO tidak sepenuhnya dilakukan di daerah produksi. Sekitar 95% pembayaran bea keluar sawit dilakukan di lima pelabuhan yang seluruhnya ada di Sumatera, sedangkan sekitar 85% minyak sawit diproduksi di delapan provinsi dimana dua diantaranya ada di Kalimantan.

“ia, benar. Kondisi ini memang sulit dilakukan karena memang lokasi peabuhan pengiriman CPO di Indonesia itu kebanyakan adanya di Sumatera. Jadi semua CPO dari dalam dan juga luar Sumatera dikirim lewat situ dan pembayarannya juga disana. Yah memang sulitlah melihat daerah asalnya..”

Walaupun demikian, Bapak Ade Cahyat berpendapat bahwa masalah sulitnya identifikasi ini dapat diatasi. Menurut beliau, masalah ini dapat diatasi cukup dengan mengubah sistem penetapan bagi hasil yang sebelumnya berbasis pada daerah asal produksi CPO menjadi bagi hasil yang berbasis pada potensi produksi daerah. Artinya, jika pemerintah kesulitan dalam mengidentifikasi daerah asal produksi CPO, maka pemerintah sebenarnya bisa menetapkan bagi hasil serta proporsinya berdasarkan potensi industri CPO setiap daerah. Beliau juga menjelaskan bahwa potensi industri CPO setiap daerah dapat dilihat dari luas dan juga produksi sawit serta CPO sebagai terusnya di setiap daerah setiap tahunnya.

“..sebenarnya kalo masalah identifikasi ini bisa diatasi cukup dengan menngganti sistem. Artinya jika selama ini pusat kesulitan menetapkan bagi hasil ekspor CPO berdasarkan daerah asal, maka bisa diganti dengan berbasis pada potensi industri CPO di setiap daerah aja. Potensinya misalnya luas kebun, produksi CPO serta total ekspor gitu. Dan ini lebih mudah dilakukan karena semua data tentang itu ada di Kementerian Pertanian. Tinggal minta beres, ia kan..”

Bahkan, menurut beliau tidaklah sulit mengetahui luasan kebun sawit dan pabrik pengolahan CPO beserta tingkat produktivitasnya karena data tersebut disediakan oleh Kementerian Pertanian melalui publikasi “Statistik perkebunan” yang diterbitkan setiap tahun. Oleh karena itu, walaupun tempat pembayaran bea keluar tidak mencerminkan daerah produksi, daerah asal tetap bisa diketahui lewat data kebun dan industri pengolahan CPO yang dikeluarkan oleh Kementerian Pertanian.

5.2.3 Analisis Kelayakan Politis

5.2.3.1 Tuntutan Bagi Hasil Bea Keluar Ekspor CPO dan Prinsip Keadilan

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18A merupakan landasan hukum dari undang-undang perimbangan keuangan dimana prinsip yang harus dijalankan dalam sistem perimbangan keuangan adalah prinsip keadilan dan keselarasan. Maka dari itu, tuntutan akan bagi hasil bea keluar juga harus sesuai dengan prinsip keadilan dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Prinsip keadilan yang ditekankan dalam tuntutan bagi hasil penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO adalah pemerintah pusat harus membagikan pendapatan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO. Berdasarkan prinsip keadilan tersebut, terdapat dua alasan mengapa pemerintah pusat harus membagikan penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO, yaitu daerah penghasil dirugikan untuk kepentingan konsumen ditingkat nasional, dan pemerintah daerah menanggung beban fiskal akibat keberadaan industri CPO di daerah.

Terkait dengan prinsip keadilan tersebut, bagi hasil perkebunan dari sektor bea keluar ekspor CPO dipandang layak dan adil untuk dibagikan. Hal ini didasarkan pada dua alasan, yaitu bea keluar bukanlah penerimaan negara yang bertujuan untuk memperoleh pendapatan negara, dan juga pemerintah pusat

dipandang tidak boleh memiliki kepentingan untuk memperoleh pendapatan dari sektor bea keluar karena akan menjadi konflik kepentingan dengan upaya meningkatkan ekspor nasional.

Berdasarkan SK Menteri Keuangan No. 439/1994, tujuan dari penerapan pajak ekspor adalah untuk menghambat laju ekspor terutama ekspor CPO. Hal ini bertujuan menjaga agar pasokan bahan baku khususnya industri CPO tetap terjamin sesuai kebutuhan domestik. Dalam perkembangannya, ketentuan pajak ekspor produk CPO terus mengalami perubahan. Sebutan ‘pajak ekspor’ terakhir kali muncul lewat Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 66/2001. Namun, setelah peraturan ini diubah menjadi Peraturan Menteri Keuangan No. 92/2005, sebutan ‘pajak ekspor’ berubah menjadi ‘pungutan ekspor’. Kedua peraturan tersebut didasarkan pada Undang-Undang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), UU 20/1997. Turunan dari UU 20/1997 tersebut adalah PP 22/1997, dimana ‘pungutan ekspor’ dimasukkan sebagai salah satu jenis PNBP yang berlaku di Kementerian Keuangan. Sementara PMK 92/2005, selain mengacu pada UU 20/1997, juga mengacu pada Undang-Undang Kepabeanan, UU 10/1995. Dalam undang-undang ini tidak dikenal istilah ‘bea keluar’ karena kepabeanan hanya memberlakukan ‘bea masuk’. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah pada tahun 1990an yang mendukung ekspor yang sebesar-besarnya. Istilah ‘bea keluar’ baru ada dalam UU 17/2006 yang mengubah UU 10/1995 dimana dalam undang-undang baru tersebut dimasukkan ketentuan tentang bea keluar. Dalam UU 17/2006, tujuan bea keluar adalah: (a) menjamin terpenuhinya kebutuhan dalam negeri; (b) melindungi kelestarian sumber daya alam; (c) mengantisipasi kenaikan harga yang cukup drastis dari komoditi ekspor tertentu di pasaran internasional; (d) menjaga stabilitas harga komoditi tertentu di dalam negeri. Oleh karena itu, bea keluar pada dasarnya tidak ditujukan untuk penerimaan negara.

Alasan kedua adalah pemerintah pusat tidak boleh mendapat manfaat langsung dari dana bea keluar karena bisa menjadi konflik kepentingan terhadap upaya mendorong ekspor nasional. Hal ini terkait dengan kondisi Indonesia yang masih memerlukan banyak ekspor untuk memperkuat cadangan devisa guna stabilisasi moneter. Data neraca pembayaran dari Bank Indonesia pada tahun

2011 menunjukkan bahwa sebagian besar cadangan devisa berasal dari modal asing yang kebanyakan merupakan modal jangka pendek. Selain harus memenuhi hal-hal rutin seperti pembayaran pokok dan cicilan utang luar negeri, Indonesia juga masih sangat memerlukan modal asing baik untuk sektor publik maupun swasta. Oleh karena itu, kebijakan menghambat ekspor haruslah didasarkan pada alasan yang murni diluar alasan pendapatan negara seperti perlindungan konsumen dan produsen dalam negeri. Jika pemerintah pusat yang memiliki kewenangan dalam kebijakan tata niaga ekspor juga memiliki kepentingan memperoleh pendapatan maka dikawatirkan akan terjadi konflik kepentingan dan akan membahayakan kinerja ekspor nasional.

5.2.3.2 Pro-Kontra Kepentingan Pusat dan Daerah

Tuntutan bagi hasil pusat dan daerah atas pendapatan negara dari sektor industri sawit maupun CPO sudah dilakukan beberapa daerah baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama sejak 20 tahun lalu. Provinsi yang menjadi motor penggerak tuntutan ini adalah Sumatera Utara yang sejak tahun 1991 telah berulang kali menyampaikan surat tuntutan kepada pemerintah pusat. Selanjutnya, pada tahun 2006, 19 gubernur dari daerah-daerah penghasil sawit maupun CPO mengirimkan surat tuntutan bersama yang disepakati dalam pertemuan gubernur se-Indonesia dalam forum Asosiasi Pemerintahan Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI).

Motivasi utama yang mendorong daerah dalam mengajukan tuntutan bagi hasil tersebut adalah bahwa daerah ingin mendapat sumberdaya tambahan. Selama ini daerah merasa bahwa kemampuan fiskal yang ada saat ini masih jauh di bawah kebutuhan yang sebenarnya. Sementara di sisi lain masih banyak sumber pendapatan negara dari daerah yang seharusnya layak dibagikan kembali kepada daerah seperti penerimaan negara dari sektor industri sawit dan CPO. Argumentasi yang menjadi alasan harus adanya bagi hasil dari sektor industri sawit maupun CPO adalah banyaknya dampak negatif baik pada lingkungan maupun sosial yang ditimbulkan karena keberadaan industri CPO di daerah.

Selama ini daerah diperkirakan hanya menerima 11% dari total pembayaran industri sawit ke seluruh tingkatan pemerintah yang diterima daerah baik langsung maupun tidak langsung. Bahkan, total pajak dan retribusi dari sektor industri sawit yang dibayar ke pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tidak sampai 2% dari total pembayaran ke seluruh tingkatan pemerintah (Cahyat: 2012 hal 46). Daerah berpendapat bahwa bagi hasil yang ada selama ini tidak adil dan tidak merefleksikan potensi sumber daya perkebunan di daerah. Mereka berpendapat bahwa pemerintah pusat harusnya membagikan penerimaan negara dari sektor industri CPO dengan proporsi yang lebih besar lagi kepada daerah terutama penerimaan negara dari sektor bea keluar CPO.

Menurut Bapak Ade Cahyat, pemerintah pusat seharusnya memang membagikan sebagian bahkan seluruhnya penerimaan negara dari sektor industri CPO terutama dari sektor bea keluar CPO.

“...ia, tuntutan bagi hasil sebesar 80% oleh daerah itu seharusnya direalisasikan. Bahkan, menurut saya seluruh penerimaan dari sektor bea keluar itu harusnya memang dikembalikan kepada daerah”

Menurut beliau, bagi hasil dari sektor bea keluar sangat layak dilakukan karena sejumlah alasan. *Pertama*, kebijakan bea keluar tidak bertujuan untuk memperoleh pendapatan negara. Oleh karena itu, penerimaan negara dari sektor bea keluar CPO harusnya juga dikembalikan kepada daerah penghasil. *Kedua*, pemerintah pusat tidak boleh memiliki kepentingan untuk memperoleh pendapatan negara dari sektor bea keluar karena akan memicu konflik kepentingan terkait dengan upaya peningkatan ekspor nasional. *Ketiga*, bagi hasil bea keluar hanya akan mengurangi kapasitas fiskal pusat dengan persentasi kecil. Sementara bagi daerah, bagi hasil ini akan sangat berpengaruh signifikan terhadap kemampuan fiskal daerah.

Pemerintah pusat di lain pihak berpendapat bahwa untuk saat ini bagi hasil penerimaan negara dari sektor pajak ekspor belum dapat direalisasikan. Selain tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini, pusat menyebutkan bahwa terdapat sejumlah alasan yang menyebabkan bagi hasil ini tidak mudah dilaksanakan. Menurut Bapak Ade Cahyat (Cahyat: 2012, hal 54),

terdapat tiga alasan utama yang menjadi argumen pusat untuk tidak terburu-buru dalam merealisasikan bagi hasil ini.

Pertama, isu stabilitas stabilitas ekonomi, yaitu bahwa menurut pemerintah pusat pendapatan negara dari sektor pajak ekspor atau bea keluar sangat tergantung pada harga minyak sawit di pasaran internasional dimana harga tersebut bisa sangat fluktuatif dan sulit diprediksi. Pusat berpendapat jika penerimaan dari sektor pajak ekspor dibagikan maka akan sangat berpotensi merusak stabilitas harga nasional. Pusat juga menekankan bahwa dalam naskah akademik Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah, telah ditetapkan bahwa pungutan negara yang terkait dengan aktifitas *international trade* seperti pajak ekspor sulit dijustifikasikan untuk layak dibagikan. Alasannya adalah karena bagi hasil dari sektor pajak ekspor dinilai akan berpotensi merusak keseimbangan dan stabilitas harga barang itu sendiri.

Kedua, pusat berpendapat bahwa penerimaan negara dari sektor bea keluar akan sangat bergantung pada kebijakan ekspor pemerintah yang tentunya bisa berubah setiap saat. Pusat berpendapat bahwa tidak ada kepastian yang menjamin bahwa kebijakan bea keluar akan selamanya ada dan diberlakukan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, pusat menekankan bahwa negara belum tentu akan selalu menerima pendapatan dari sektor pajak ekspor karena akan sangat bergantung pada kebijakan ekspor yang berlaku.

Ketiga, pusat berargumen bahwa salah satu kesulitan utama dalam membagikan penerimaan negara dari sektor bea keluar adalah karena selama ini daerah penerimaan bea keluar tidak dapat merefleksikan daerah penghasil sawit maupun CPO itu sendiri. Kondisi ini dinilai tidak sesuai dengan kriteria penetapan bagi hasil pajak yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan.

“salah satu kesulitan yang selama ini kami hadapi adalah sulitnya mengidentifikasi daerah tempat pemungutan pajak dan juga lokasi penanggung beban pajak. Nah, kondisi seperti ini itu terjadi juga disektor ekspor CPO... Sulit untuk melihat kedua hal ini karena terkadang produksi CPO berada di daerah A misalnya, tapi pas diekspor dikirimnya melalui pelabuhan di daerah B. Jadi sulit untuk melihat daerah yang harus

menerima bagi hasil ini nantinya” (wawancara dengan Bapak Lisbon Sirait).

Berdasarkan ketetapan tentang kriteria bagi hasil pajak oleh Kementerian Keuangan disebutkan bahwa suatu jenis pajak layak dibagikan apabila lokasi pemungutan pajak tersebut sama dengan daerah penanggung beban pajaknya. Pemerintah pusat berpendapat bahwa jika daerah penerimaan bea keluar tidak sama dengan daerah penanggung bea pajak, maka akan sulit membagikan penerimaan pajak tersebut ke daerah penghasil. Alasan ini dinilai sangat penting karena terkait dengan prinsip keadilan terutama dalam membagikan penerimaan negara kepada masing-masing daerah.

5.2.3.3 Analisis Kondisi Kebutuhan dan Tuntutan Daerah

Dalam pelaksanaannya, saat ini daerah sebenarnya telah menerima dan mendapatkan bagi hasil dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan juga bagi hasil dari PPn Orang Pribadi. Penerimaan dari bagi hasil ini tentunya juga diluar penerimaan daerah yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah. Pemerintah pusat telah membagikan penerimaan negara dari PPn Orang Pribadi dan PBB yang dibayarkan daerah ke pusat. Demikian halnya dalam industri CPO, daerah sebenarnya telah memperoleh dana bagi hasil pajak walaupun tidak secara spesifik disebutkan DBH PPn Orang Pribadi dan DBH PBB dari subsektor industri CPO. Sedangkan Pajak Penghasilan (PPn) Badan, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Ekspor (Bea Keluar) dipungut sepenuhnya oleh pusat dan tidak dibagikan dengan daerah.

Berdasarkan studi literatur yang dilakukan oleh peneliti terhadap kajian yang dilakukan oleh sebuah lembaga penelitian bernama GIZ tahun 2012 (Cahyat: 2012, hal 45-45) diperkirakan bahwa persentase total bagi hasil dari industri sawit ke seluruh tingkatan pemerintah yang diterima pemerintah daerah baik langsung maupun tidak langsung sangat kecil. Hal ini dikarenakan persentase tersebut tentu hanya bersumber dari bagi hasil PBB dan PPn Orang Pribadi. Hal ini diperkuat oleh pendapat dari Bapak Ade Cahyat yang juga merupakan penulis kajian

tersebut. Menurut beliau saat ini, pemerintah pusat hanya membagihasilkan 11% kepada daerah dari total penerimaan negara dari industri sawit dan terusnya.

“menurut saya persentase bagi hasil yang diterima daerah dari industri sawit saat ini itu sangat kecil. Kalo saya tidak salah yaaa hanya 11% dari total penerimaan negara dari industri sawit”

Selain itu, salah satu temuan yang dipaparkan dalam laporan kajian tersebut adalah berdasarkan data dari tiga BUMN perkebunan di Sumatera Utara (PTPN II, III, IV) tahun 2004-2008 diketahui bahwa bagi hasil yang diterima seluruh tingkatan pemerintahan dari sektor PPN Orang Pribadi dan PBB hanya mencapai 8% dan 10% dari total pajak yang dibayarkan kepada pemerintah pusat. Selain itu, GIZ juga menemukan bahwa dalam rentan waktu tersebut total pajak dan retibusi daerah yang dibayar ke pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara tidak sampai 2% dari total pembayaran ke seluruh tingkatan pemerintah di provinsi tersebut (Cahyat: 2012, hal 45-46).

Selain itu, pemerintah pusat juga tidak memungut Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) sumber daya alam dari industri sawit. Hal ini tentu berbeda dengan pungutan yang dilakukan oleh pemerintah pusat pada sektor sumber daya alam seperti pada sektor kehutanan. Hal ini dikarenakan, kelapa sawit merupakan tanaman yang dibudidayakan dan bukan tanaman yang bersifat ekstraktif atau diambil dari alam, sehingga tidak ada iuran atau pungutan yang dikenakan pada tanaman sawit. Oleh karena itu, dengan tidak adanya pungutan PNBP yang dilakukan oleh pemerintah pusat, maka tidak ada yang dapat dibagihasilkan dari sektor PNBP sumber daya alam.

Selama ini, perusahaan BUMN perkebunan juga telah membayarkan pajak dan retribusi daerah kepada pemerintah daerah. Akan tetapi, disamping pajak dan retribusi daerah ini BUMN perkebunan tidak membayar pungutan lain kepada pemerintah daerah. Bahkan BUMN juga tidak memberikan deviden atas pengelolaan BUMN kepada pemerintah daerah. Perusahaan BUMN perkebunan hanya menjalankan dana dan program CSR sendiri dan tidak mentransfer dana program tersebut kepada pemerintah daerah.

Dalam komposisi Dana Perimbangan saat ini, pendapatan pemerintah daerah dibanding dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) cukup

beragam. Berdasarkan data dari Kemenkeu tahun 2007-2009 rata-rata perbandingan pendapatan pemerintah nasional dan PDB mencapai 18,7%.

**Tabel 5.18 Perbandingan Pendapatan Pemerintah Nasional dan PDB
(Triliun rupiah)**

	2007	2008	2009
Penerimaan dalam negeri	706.108.400	979.305.400	847.096.600
PAD se-Indonesia	35.546.000	64.746.000	67.457.000
Jumlah	741.654.400	1,044.051.400	914.553.600
PDB	3.950.893.200	4.951.356.700	5.613.441.700
% pendapatan pemerintah nasional dibanding PDB	18,8%	21,1%	16,3%
Rata-rata			18,7%

Sumber: Kementerian Keuangan, 2012

Namun, dibalik kondisi dan pelaksanaan sistem dana bagi hasil dari sektor industri CPO seperti yang dijelaskan di atas, pemerintah daerah merasa belum puas. Kondisi yang dirasakan oleh pemerintah daerah adalah adanya rasa tidak adil dengan sistem yang terlaksana selama ini. Menurut Bapak Ade Cahyat, kondisi yang sedang dialami oleh daerah saat ini adalah daerah merasa dirugikan dan diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat terkait dengan adanya perkebunan kelapa sawit di daerah.

“kondisi daerah penunhut saat ini adalah daerah merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat dimana ketika ada kegiatan ekonomi yang cukup penting di daerah, daerah justru merasa dirugikan, tentunya dengan dampak negatif yang harus ditanggulangi oleh daerah karena keberadaan usaha sawit tadi”.

Selanjutnya, Bapak Ade Cahyat juga menyampaikan bahwa kondisi ketidakadilan ini tidak hanya dirasakan oleh pemerintah daerah. Akan tetapi pengusaha-pengusaha perkebunan kelapa sawit selaku produsen dan juga para petani kelapa sawit di daerah juga merasa tidak puas dengan sistem bagi hasil yang berlaku selama ini.

“selain pemerintah daerah, hmmn...sebenarnya para pengusaha sawit yang tergabung dalam GAPKI dan juga para petani sawit (Apkasindo) juga merasa dirugikan dan tidak puas sebenarnya dengan sistem yang ada saat

ini. Oleh karena itu, GAPKI dan Apkasisndo juga sebenarnya mendukung keinginan pemerintah daerah”.

Ketidakadilan yang dirasakan oleh pengusaha-pengusaha kelapa sawit yang tergabung dalam GAPKI adalah adanya tuntutan dari pemerintah daerah dan juga masyarakat daerah untuk berpartisipasi dalam pembangunan daerah. Dalam hal ini, daerah terutama masyarakat di sekitar areal perkebunan menuntut para pemilik perkebunan untuk ikut serta memperbaiki infrastruktur daerah yang rusak akibat adanya usaha sawit di daerah tersebut.

“Ketidakadilan yang dirasakan oleh pengusaha sawit adalah mereka terus dituntut oleh masyarakat disekitar perkebunan sawit untuk memperbaiki infrastruktur daerah seperti jalan dan fasilitas umum lainnya yang rusak akibat keberadaan perkebunan sawit di daerah tersebut. Sementara dari sisi pengusaha sawit, kondisi seperti ini dirasakan tidak adil karena sebenarnya mereka telah berpartisipasi dalam pembangunan daerah tentunya melalui pembayaran pajak daerah. Sehingga ketika ada tuntutan seperti ini, mereka merasa harus membayar dua kali kepada pemerintah daerah dan tentunya itu merugikan mereka”.

Terkait dengan kebijakan dan penerimaan negara dari sektor bea keluar, GAPKI melalui *Executive Director*-nya, Bapak Fadil berpendapat bahwa kebijakan bea keluar cenderung memberatkan para pengusaha dan petani sawit. GAPKI juga berpendapat bahwa pemanfaatan atas penerimaan bea keluar oleh pemerintah pusat tidak spesifik dan tidak sejalan dengan tujuan yang tercantum pada Undang-Undang Kepabeanan.

“kita bisa lihat pada PP-nya, dimana tujuan dari kebijakan ini kan ada untuk hilirisasi, perbaikan lingkungan hidup, untuk stabilisasi. Ehhh, namun dalam pelaksanaannya itu satu dengan yang lain itu tidak sejalan. Kebijakan bea keluar itu sebenarnya kebijakan yang positif ya, namun terkadang tingginya level tarif bea keluar pada akhirnya mendistorsi di hulunya begitu. “

Kondisi ini juga yang melatarbelakangi GAPKI menyampaikan sejumlah keinginan. Menurut Bapak Fadil, GAPKI memiliki dua keinginan terkait dengan keberadaan kebijakan dan penerimaan bea keluar. Pertama, menuntut agar pemerintah pusat melakukan revisi struktur pajak bea keluar ini. Kedua, menuntut agar pemanfaatan dari penerimaan bea keluar itu dikaji ulang.

“kalo kita sebenarnya ada dua tuntutan. Pertama, kita menuntut agar pemerintah pusat melakukan revisi struktur pajak bea keluar ini. Artinya agar tarif bea keluar tidak terlalu tinggi dan tidak memberatkan para petani dan pengusaha kelapa sawit. Kedua, pemanfaatan dari penerimaan bea keluar itu perlu dikaji ulang. Kalo bisa, pemanfaatannya itu harus spesifik begitu.”

Sementara tuntutan dari para petani kelapa sawit yang tergabung dalam Apkasindo adalah agar pemerintah daerah juga turut serta membantu peningkatan produktifitas para petani kelapa sawit. Maka keinginan dari para petani sawit adalah adanya suntikan modal dari pemerintah pusat kepada para petani sawit yang ditujukan untuk membantu meningkatkan produktifitas perkebunan sawit. Adanya modal tambahan dari pemerintah dinilai akan sangat membantu meningkatkan produktifitas perkebunan tanpa harus memperluas areal perkebunan yang di satu sisi dipandang akan merusak lingkungan. Salah satu keinginan para petani yang disampaikan oleh Bapak Ade Cahyat adalah para petani berharap agar pemerintah daerah membantu menyediakan bibit unggul dan pupuk dengan harga terjangkau bagi para petani.

“mungkin salah satu contoh keinginan para petani sawit adalah mereka mau agar pemerintah daerah menyediakan bibit unggul dan pupuk dengan harga murah bagi mereka. Yaaa itu tentu akan dapat meningkatkan produktifitas petani sawit tanpa harus memperluas areal perkebunan”.

Lebih lanjut, tuntutan yang disuarakan oleh Apkasindo lebih difokuskan pada bagi hasil pendapatan negara dari bea keluar ekspor produk sawit. Terkait dengan kebijakan bea keluar, Apkasindo mengharapkan agar penerimaan negara dari bea keluar CPO dikembalikan kepada petani kelapa sawit. Jika penerimaan bea keluar dikembalikan petani sawit maka petani sawit akan memiliki tambahan dana yang bisa digunakan untuk peremajaan tanaman, sertifikasi lahan, penguatan kelembagaan petani dan juga perbaikan infrastruktur di daerah. Menurut Apkasindo, pemerintah pusat seharusnya dapat meniru Malaysia dimana pemerintah pusat mengembalikan sebagian penerimaan CESS dari CPO sebesar RM 13 kepada stakeholder industri CPO. Dana tersebut dikembalikan dalam bentuk *Fund for Research and Development*, *Fund for Palm Oil Price Stabilization*, dan juga *Fund Oil Promotion activity*.

5.2.3.4 Analisis Kesesuaian Tuntutan DBH dari Sektor Bea Keluar Ekspor CPO Terhadap Undang-Undang Keuangan Nasional

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, dijelaskan bahwa sektor perkebunan tidak dikategorikan sebagai bagian dari DBH. UU No. 33 Tahun 2004 tersebut menjelaskan bahwa pelaksanaan DBH di Indonesia mencakup DBH Pajak dan DBH SDA. Artinya, daerah hanya akan memperoleh dana bagi hasil dari penerimaan pajak yang meliputi Pajak Penghasilan (PPh) Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPND), PPh Pasal 21, Pajak Bumi dan Bangunan. Juga bagi hasil dari pengelolaan sektor-sektor yang dikategorikan ke dalam DBH SDA yang terdiri dari bagi hasil kehutanan, perikanan, pertambangan, minyak bumi, gas bumi dan panas bumi.

Sektor perkebunan tidak dikategorikan ke dalam DBH SDA dikarenakan sektor perkebunan dipandang sebagai sumber daya buatan. Demikian halnya dengan perkebunan kelapa sawit, dimana kelapa sawit dipandang sebagai tanaman yang dibudidayakan dan bukan tanaman yang bersifat ekstraktif atau diambil dari alam. Oleh karena itu, penerimaan negara dari sektor ekspor CPO dinilai tidak perlu dibagikan dengan daerah penghasil.

Lebih lanjut, ketentuan yang ada dalam sistem pengaturan dana bagi hasil dari sektor perkebunan sawit saat ini adalah sebagai berikut:

- 1) Pemerintah pusat tidak memungut PNBP sumberdaya alam yang kepada perusahaan sawit daerah.
- 2) Dana bagi hasil yang diterima daerah atau daerah penghasil dari sektor perkebunan sawit hanya bagi hasil dari PPh Orang Pribadi yang proporsinya 20% dan bagi hasil dari PBB yang proporsinya 81% untuk daerah (provinsi, kabupaten, kota).
- 3) Nilai pajak daerah yang dibayarkan perusahaan sawit hanya sekitar 2% dari total pajak dan pungutan resmi lainnya yang dibayar ke pemerintah pusat.

Sementara di sisi lain, jika mengacu pada tujuan pajak ekspor dalam sistem perundang-undangan nasional maka penerimaan negara dari sektor bea

keluar ekspor barang dan jasa sebenarnya berpotensi untuk layak dibagihasilkan. Hal ini dikarenakan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan disebutkan bahwa penerimaan negara dari sektor bea keluar ditujukan untuk (a) menjamin terpenuhinya kebutuhan dalam negeri; (b) melindungi kelestarian sumber daya alam; (c) mengantisipasi kenaikan harga yang cukup drastis dari komoditi ekspor tertentu di pasaran internasional; (d) menjaga stabilitas harga komoditi tertentu di dalam negeri. Artinya, penerimaan negara dari sektor bea keluar pada dasarnya tidaklah ditujukan sebagai sumber penerimaan negara.

Penerimaan bea keluar sebenarnya cukup berpotensi untuk layak dibagihasilkan karena berdasarkan undang-undang bea keluar tidak ditujukan sebagai sumber penerimaan negara. Menurut Bapak Ade Cahyat, jika pemerintah pusat memiliki *political will*, maka sebenarnya Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Hubungan Keuangan Pusat dengan Daerah dan juga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan dapat diubah dan direvisi.

*“jika berbicara mengenai isu regulasi maka menurut saya yang terpenting adalah harus adanya **political will** dari pemerintah pusat untuk merealisasikan tuntutan ini. Masalah revisi undang-undang itu mah hal gampang. Tinggal lobi-lobi politik beres sudah ia kan hehe..”*

Bahkan menurut beliau, jika memang ada komitmen dari pemerintah pusat maka tidak perlu keduanya direvisi. Revisi terhadap satu undang-undang dinilai cukup karena posisi dan kedudukan kedua peraturan tersebut adalah sejajar, yaitu undang-undang.

“bahkan kalo perlu maka sebenarnya cukup satu dari kedua undang-undang itu direvisi bisadan itu cukup karena kedudukan keduanya kan sama, yaitu undang-undang, ia toh?”

Oleh karena itu, menurut beliau jika memang pemerintah ingin merealisasikan tuntutan ini maka langkah pertama yang wajib dilakukan oleh pemerintah pusat adalah melakukan revisi terhadap undang-undang yang mengatur tentang sistem perimbangan keuangan di Indonesia.

5.3 Matriks Analisis Kelayakan Bagi Hasil Bea Keluar Ekspor CPO

Berdasarkan analisis di atas, maka studi kelayakan bagi hasil dari sektor bea keluar ekspor CPO dapat dimatrikskan berdasarkan tiga dimensi dan delapan indikator.

Berdasarkan analisis dimensi ekonomi dan keuangan, maka kelayakan bagi hasil bea keluar ekspor CPO dapat dilihat dari tiga indikator. *Pertama*, jika dilihat dari indikator dampak ekonomi maka bagi hasil dari sektor keluar CPO layak untuk dibagihasilkan. Hal ini dikarenakan kebijakan bea keluar ekspor CPO cenderung merugikan produsen dan petani CPO dengan berbagai dampaknya. Oleh karena itu, bagi hasil bea keluar dengan daerah penghasil diharapkan akan mampu membantu menutupi sebagian kerugian yang dialami para produsen dan petani sawit. *Kedua*, jika dilihat dari indikator dampak terhadap potensi kapasitas fiskal pusat maka penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO layak dibagihasilkan dengan daerah penghasil. Hal ini dikarenakan bagi hasil sebesar 80% dari total penerimaan negara dari bea keluar CPO hanya akan mengurangi kapasitas fiskal pusat sebesar 1,1% dari total penerimaan dalam negeri minus transfer ke daerah. *Ketiga*, jika dilihat dari indikator dampak terhadap potensi kapasitas fiskal daerah maka bagi hasil bea keluar sebesar 80% kepada daerah akan berpotensi meningkatkan penerimaan 22 daerah penghasil CPO. Rata-rata tambahan dana transfer ke daerah dari bagi hasil BK CPO dapat mencapai 7,6 triliun setiap tahunnya. Maka, berdasarkan dimensi ekonomi dan keuangan bagi hasil bea keluar ekspor CPO layak untuk dilaksanakan.

Sementara itu, analisis kelayakan dimensi administrasi bagi hasil dari sektor bea keluar CPO dapat dilihat dari tiga indikator. *Pertama*, jika dilihat berdasarkan indikator potensi pajak ekspor (bea keluar) antar daerah maka bagi hasil bea keluar tidak layak untuk dibagihasilkan. Hal ini dikarenakan potensi pajak ekspor CPO cenderung tidak merata antar daerah. Basis pajak ekspor CPO Indonesia cenderung terpusat di wilayah Sumatera dan Kalimantan. *Kedua*, jika dilihat berdasarkan pertumbuhan pajak ekspor maka penerimaan dari sektor bea keluar layak untuk dibagihasilkan. Kondisi ini mengingat dalam 10 tahun terakhir pertumbuhan penerimaan pajak ekspor nasional tumbuh sejalan dengan pertumbuhan ekonomi nasional. *Ketiga*, jika dilihat berdasarkan indikator

administrasi pemungutan pajak ekspor maka penerimaan negara dari sektor bea keluar CPO tidak layak untuk dilakukan. Hal ini dikarenakan dalam sistem administrasi pemungutan pajak ekspor, daerah penanggung beban pajak tidak sama dengan lokasi pemungutan pajak tersebut. Pemungutan pajak ekspor CPO dilakukan di daerah dimana CPO tersebut dikirim/diekspor, bukan di daerah asal CPO. Maka, berdasarkan dimensi administrasi bagi hasil bea keluar ekspor CPO masih belum layak dilaksanakan.

Selanjutnya, berdasarkan analisis dimensi politik maka kelayakan bagi hasil bea keluar ekspor CPO dapat dilihat dari dua indikator. *Pertama*, jika dilihat berdasarkan indikator kesesuaian tuntutan maka tuntutan bagi hasil yang disampaikan dan diperjuangkan oleh daerah sesuai dengan tuntutan dan keinginan yang disampaikan oleh masyarakat terutama pengusaha dan petani kelapa sawit. Kedua, jika dikaji berdasarkan indikator kesesuaian dengan perundang-undangan maka bagi hasil bea keluar belum diatur dalam undang-undang perimbangan keuangan. Akan tetapi, pengaturan bagi hasil ke dalam sistem perundang-undangan dapat dilakukan melalui revisi undang-undang yang terkait. Oleh karena itu, berdasarkan analisis dimensi politik maka bagi hasil bea keluar ekspor CPO layak untuk dilaksanakan.

Tabel 5.19 Matriks Analisis Kelayakan Bagi Hasil Bea Keluar Ekspor CPO

No.	Indikator	Analisis
1.	Dampak ekonomi	Kebijakan bea keluar ekspor CPO cenderung menguntungkan konsumen dan pemerintah pusat. Sementara produsen dan daerah penghasil lebih dirugikan. Oleh karena itu, untuk menutupi kerugian, daerah penghasil mengharapkan adanya dana bagi hasil sebagian penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO.
2.	Dampak terhadap kondisi fiskal pusat	Bagi hasil sebesar 80% dari total penerimaan negara akan mengurangi kapasitas fiskal pusat sebesar 1,1% dari total penerimaan dalam negeri minus transfer ke daerah.
3.	Dampak terhadap kondisi fiskal daerah	Bagi hasil sebesar 80% dari total penerimaan negara akan meningkatkan penerimaan daerah penghasil CPO. Rata-rata tambahan dana transfer ke daerah dari bagi hasil BK CPO mencapai 7,6 triliun setiap tahunnya.
4.	Potensi pajak antardaerah	Potensi basis pajak ekspor (bea keluar) CPO tidak merata antar daerah penghasil CPO. Basis pajak ekspor CPO cenderung terkonsentrasi di Pulau Sumatera.
5.	Pertumbuhan basis pajak ekspor	Basis pajak ekspor (bea keluar) CPO tumbuh seiring dengan pertumbuhan dan kondisi ekonomi nasional.
6.	Administrasi pemungutan pajak ekspor	Lokasi pemungutan pajak ekspor CPO tidak sama dengan daerah penanggung beban pajak. Pemungutan pajak ekspor CPO dilakukan di daerah dimana CPO tersebut dikirim/diekspor, bukan di daerah asal CPO.
7.	Kesesuaian tuntutan	Tuntutan yang disampaikan oleh pemerintah juga sesuai dengan tuntutan dan keinginan dari para pengusaha CPO dan juga para petani sawit di daerah.
8.	Kesesuaian dengan undang-undang	Tuntutan bagi hasil bea keluar ekspor CPO tidak sesuai atau tidak diatur dalam undang-undang perimbangan keuangan yang berlaku saat ini (UU No. 33/2004).

BAB VI

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bab ini terdiri dari simpulan dan rekomendasi. Simpulan akan menguraikan secara ringkas laporan penelitian yang telah dilakukan. Sementara rekomendasi akan menguraikan saran-saran yang dapat dijadikan sebagai masukan bagi pihak-piha terkait dalam mempertimbangkan kelayakan bagi hasil bea keluar CPO.

6.1 Simpulan

Berdasarkan hasil analisis kelayakan pada dimensi ekonomi keuangan, politik dan administrasi, maka dapat disimpulkan bahwa penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor *Crude Palm Oil* (CPO) layak dibagihasikan dengan daerah.

6.2 Rekomendasi

Pemerintah pusat harus mempertimbangkan dengan matang segala kemungkinan dampak negatif dan positif ketika ingin memutuskan akan membagihasikan ataupun tidak membagihasikan penerimaan negara dari sektor bea keluar ekspor CPO. Terkait dengan hal tersebut, berikut sejumlah rekomendasi yang mungkin dapat menjadi masukan bagi semua pihak yang terkait dengan usulan bagi hasil bea keluar CPO:

1. Bagi hasil bea keluar dapat dilakukan dengan melakukan perubahan pada Undang-Undang Perimbangan Keuangan (UU No. 33 Tahun 2004) sebagai landasan desentralisasi fiskal di Indonesia.
2. Jika pemerintah pusat ingin merealisasikan bagi hasil bea keluar CPO, hendaknya formula yang digunakan adalah bagi hasil berdasarkan daerah penghasil yaitu dengan memperhatikan produksi CPO masing-masing daerah sehingga proporsi bagi hasil tersebut menjadi lebih adil bagi setiap daerah.

3. Kebijakan bagi hasil bea keluar CPO hendaknya dilakukan dengan sistem *earn marked* agar pemanfaatan anggaran bagi hasil oleh daerah penerima dapat lebih spesifik dan lebih tepat sasaran.
4. Alternatif transfer yang mungkin bisa dipertimbangkan oleh pemerintah pusat dalam membagihasilkan penerimaan bea keluar CPO adalah transfer dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK). Sebagai masukan, transfer fiskal tersebut misalnya dapat dilakukan dalam bentuk DAK perbaikan infrastruktur dan lingkungan hidup. Transfer dalam bentuk DAK merupakan salah satu alternatif yang paling mudah dilaksanakan dari sisi UU, tanpa merubah UU yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Daftar Buku

Bower, JL, Leonard, HB & Paine LS. (2011), *Capitalism at Risk: Rethinking the Role of the Business*. Harvard Business Review Pres, MA.

Chalid, Pheni. (2005). *Keuangan Daerah, Investasi dan Desentralisasi, Tantangan dan Hambatan*, Jakarta: Kemitraan.

Cresswel, John W. (2002). *Research Design (Qualitative & Quantitative Approaches)*. Jakarta: KIK Press.

Davey, K.J., (1988). *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*. Jakarta: UI Press

Devas, Nick., dkk., (1989). *Keuangan Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: UI Press.

Elmi, Bachrul. (2002). *Keuangan Pemerintah Daerah Otonomi di Indonesia*. Jakarta: UI Press.

Jannah, Lina Miftahul & Prasetyo, Bambang. (2005). *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Kaho, Josef Riwu. (2005). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indoneia*. Jakara: PT Raja Grafindo Persada.

Malo, Manase dan Sri Trisoningtias. (2003). *Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Pusat Antar Fakultas Ilmu Sosial Universitas Indonesia.

Marbun, (2005). *Otonom Daerah 1945-2005, Proses dan Realita*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Neuman, W. Lawrence. (2003). *Social Research Method, fifth edition, Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson Education, Inc.

Saragih, J.P.,. (2003). *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Shah, Anwar dan Robin Boadway. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfer : Principle and Practice*. Washington DC: The Word Bank.

Universitas Indonesia

Siddik, Macfud. (2003). *Indonesia's Imbalance: Decentralization and Its Future Direction for A Greater Taxation Power to Sub-National Governments*. Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia.

Widjaja. (2004). *Otonomi daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,

Yani, Ahmad. (2008). *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Karya Akademis

Abdullah, A. (2010). *The Income Distributional Effect Of Export Tax Of Indonesian Palm Oil Sectors On Various Aspects Of Indonesian Economy: Social Accounting Matrix Analysis*. Paper was presented in Ecomod 2010 Conference in Istanbul, Turkey, 7 July 2010.

Abdullah, A. (2011). *Determinants of Indonesian palm oil export: price and income elasticity estimation, Trends in Agricultural Economics*. vol. 4, no. 2, pp. 50-57.

Bird, Richard M and Michael Smart,. (2001). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*. University of Toronto.

Cahyat, Ade dan M. Handry, (2012). *Analisis Tuntutan Daerah terhadap Tambahan Dana Bagi Hasil daeri Daerah Pengilangan Minyak Bumi dan Perkebunan Kelapa Sawit*. Deutcshe Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Chariri, Anis. (2009). *Landasan Filsafat Dan Metode Penelitian Kualitatif*. Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro

Hendrasto, Tatot. (2003). *Pengaruh Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Minyak Bumi terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Disparitas Pendapatan Regional Riau*. Universitas Indonesia

Gan, Jun at al., (2005). *Intergovernmental Fiscal Transfers System : A New Model from A Comparison between Sweden and China*. China.

Litvack, Jennie at al., (2008). *Decentralization Briefing Notes*. World Bank Institute. USA.

Oates, W. (1993). *Fiscal Decentralization and Economic Development*, *National Tax Journal*, XLVI. 237-243.

Shah, Anwar. (2006). *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*. World Bank Policy Research Working Paper.

Searle, Bob at al., (2007). *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer Science, USA.

Thomas J. Courchene. (2005). *Resource Revenues And Equalization: Five-Province vs. National-Average Standards, Alternatives to the Representative Tax System, and Revenue-Sharing Pools*. Queen's University.

Wisuandini, Sasti. (2009). *Transfer Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia (Suatu Studi terhadap Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan)*. Universitas Indonesia.

Sumber Lainnya

Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian. (2012). *Statistik Perkebunan Kelapa Sawit*. Jakarta.

Kementerian Keuangan 2011, Data pokok APBN 2006-2011, Kementerian Keuangan RI, Jakarta.

Kementerian Keuangan n,d, APBD historis, Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan,
Kemnentrian Keuangan RI.
<http://www,djpk,depkeu,go,id/datadjpk/47/>

Direktorat Bea dan Cukai. Kementerian Keuangan RI

World Bank n.d., Asia sustainable and alternative energy program:
Indonesia, The World Bank,
<http://web,worldbank,org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/EXTEAPASTAE/0,,contentMDK:21042053~menuPK:2900515~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2822888,00,html>.

Universitas Indonesia