PELAKSANAAN PEMANFAATAN DANA BAGI HASIL MINYAK BUMI DI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BOJONEGORO

(Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan Pasal 21 ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf b, Studi di Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Pendidikan Daerah, BAPPEDA, BPKKD, dan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro)

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian syarat-Syarat

Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

HELMY ABDURRAHMAN NASUTION

NIM. 0810110140

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

KATA PENGANTAR

Segala puji kehadirat ALLAH SWT yang senantiasa memberikan karunia dan rahmatnya kepada Penulis sehingga saat ini dapat menyelesaikan skripsi dengan baik dan lancar.

Terima kasih Penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Lutfi Effendi, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Adminsitrasi Negara.
3. Bapak Prof. Dr. Sudarsono, S.H., MS. selaku Pembimbing Utama yang telah bersedia membimbing dengan penuh kesabaran dan perhatian.
4. Ibu Dr. Shinta Hadiyantina, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping atas bimbingan dan motivasinya.
5. Keluarga dan saudara seperjuangan yang tiada hentinya menguatkan dan meyakinkan sampai terselesaikannya skripsi pada tahap ini.

Penulis yakin bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan sehingga masih terbuka lebar untuk segala bentuk saran dan kritik konstruktif dari berbagai pihak yang ditujukan semata-mata untuk memperbaiki Skripsi ini. Akhir kata Penulis mohon maaf dengan sebesar-besarnya apabila dalam proses penulisan Skripsi terdapat kesalahan baik karena disengaja maupun tidak. Semoga ALLAH SWT mengampuni kesalahan kita dan menunjukkan perkara dan jalan yang hak.

Malang, April 2014

Penulis

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang…… 1

B. Rumusan Masalah……... 5

C. Tujuan Penelitian…… 6

D. Manfaat Penelitian…… 6

E. Sistematika Penulisan…… 8

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Minyak Bumi Ditinjau dari prinsip Good Governance ……10

B. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik…… 15

C. Tinjauan Umum Tentang Dana Bagi Hasil……... 49

D. Tinjauan Umum Tentang Minyak Bumi…….. 52

E. Tinjauan Umum Tentang Efektifitas Hukum…….. 57

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian…… 59

B. Metode Pendekatan……... 60

C. Lokasi Penelitian……60

D. Jenis dan Sumber Data……..51

E. Teknik Pengumpulan Data…… 62

F. Populasi dan Sampel……..63

G. Teknik Analisis Data…… 64

H. Definisi Operasional…… 65

BAB IV PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Bojonegoro…….... 68

B. Pelaksanaan Pemanfaatan DBH Minyak Bumi di Kabupaten Bojonegoro……77

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan…… 146

B. Saran……149

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

A. Tabel 1.1…… 2

B. Tabel 2.1……55

C. Tabel 4.1……92

D. Tabel 4.2……... 96

E. Tabel 4.3……..101

F. Tabel 4.4…….. 113

G. Tabel 4.5…… 135

H. Tabel 4.6…… 140

DAFTAR GAMBAR

A. Gambar 2.1……14

B. Gambar 2.2……50

C. Gambar 4.1……91

D. Gambar 4.2……97

E. Gambar 4.3..... 108

F. Gambar 4.4..... 111

G. Gambar 4.5..... 122

H. Gambar 4.6..... 124

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Minyak Bumi/*lanthung* merupakan sumber daya alam dari dalam perut bumi yang bernilai tinggi. Selain bernilai tinggi, minyak bumi juga merupakan salah satu komoditas utama yang dijadikan sebagai sumber energi penting bagi hampir seluruh aktivitas negara. Kemampuannya sebagai penggerak moda kehidupan negara serta nilai ekonomisnya telah menisbatkan keberadaannya sebagai sumber daya alam strategis. Namun, problem utama khususnya pada negara berkembang seperti Indonesia terhadap minyak bumi adalah keterbatasan ahli (sumber daya manusia) dan teknologi dalam proses eksplorasi dan eksploitasi memaksa negara mempergunakan ahli/teknisi dan teknologi asing. Sehingga, sebagian hasilnya harus diberikan kepada perusahaan asing sebagai bagi hasil atas penggunaan jasa mereka.

Latar belakang Indonesia bergabung dengan OPEC tidak lain karena benyaknya cadangan minyak bumi yang tersebar di seluruh daerah nusantara. Termasuk Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur yang memiliki sekitar 352 juta barrel cadangan minyak bumi yang dapat berkontribusi 20% dari minyak bumi Indonesia untuk memenuhi kebutuhan energi domestik dan membawa manfaat

bagi kesejahteraan masyarakat daerah. Kabupaten Bojonegoro sebagai daerah penghasil memperoleh dana bagi hasil SDA minyak bumi 6,2%. Dengan 0,2%-nya khusus untuk menambah anggaran pendidikan dasar. Sebagai daerah yang memperoleh dana bagi hasil minyak bumi lebih banyak dari daerah lain timbulah kebijakan Pemkab Bojonegoro sebagai inovasi atas realitas keberlimpahan sumber daya migas ini sejalan dengan terus tumbuhnya DBH minyak dan gas bumi di Bojonegoro.

Tabel 1.1.

DBH Migas dari Tahun ke Tahun

DBH Minyak dan Gas Bumi (migas) dari Tahun ke Tahun (dalam Miliar Rupiah)						
Uraian/tahun	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Target	Rp 68,574	Rp 61,876	Rp 133,854	Rp 159	Rp 283,598	Rp 462,350
Realisasi	Rp 88,184	Rp 37,924	Rp 169	Rp 173	Rp 442,873	Rp 425,759
Presentase	128,60%	61,29%	126%	109%	160%	92%

Sumber: Radar Bojonegoro, 29 November 2013.

Selain yang memang telah ditetapkan untuk pendidikan dasar (0,2%), eksistensi DBH minyak bumi 6% sebagai satu kesatuan dari APBD yang penggunaan atau pemanfaatannya tidak spesifik untuk pembangunan tertentu. Artinya, kemungkinan DBH dapat dibelanjakan dalam jumlah besar apalagi menyongsong produksi puncak minyak bumi 165.000 barrel daripada

dialokasikan untuk pengembangan ekonomi daerah. Sebab apabila kapasitas SKPD Pemkab Bojonegoro dalam mengelola dan memanfaatkan rendah, maka tidak ubahnya DBH minyak bumi hanya dikatakan sebagai *extra money* untuk rutinitas yang tidak membawa perubahan. Lebih lanjut dengan buruknya perencanaan jangka menengah/panjang yang buruk akan menimbulkan suatu kondisi yang disebut *Dutch Disease* dimana kondisi Bojonegoro menjadi lebih buruk dibandingkan dengan sebelum adanya migas. Sebagaimana secara implisit dikemukakan oleh Kaldor dan Hick dalam Adrian Sutedi bahwa suatu tindakan bermanfaat apabila golongan yang memperoleh manfaat/untung dari usahanya dapat memberi kompensasi bagi golongan yang menderita kerugian akibat usaha tersebut, sehingga posisi golongan tersebut paling jelek sama seperti sebelum ada usaha tersebut.[1] Hal ini disebabkan mengabaikan fungsi keberlanjutan dan keadilan partisipatif-distributif DBH itu sendiri.

Mentransformasikan DBH menjadi isu strategis dalam kebijakan yang memiliki tujuan kesejahteraan sekaligus jangka panjang merupakan keutamaan. Mengingat ketidaksebandingan domain atas migas antara Pusat dengan daerah yang memaksa daerah untuk menerima segala risiko kebijakan Pusat yang tidak menguntungkan. Maka sebenarnya tidak ada wewenang terhadap DBH bagi daerah meskipun sebagian besar daerahlah yang menanggung dampak kegiatan pertambangan migas selain hanya aspek tata kelola dan dukungan sosial. Kedua aspek tersebut merupakan *point of interest* dari pemanfaatan DBH untuk pembangunan di tengah makin gencarnya industri migas.

[1] Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hlm. 46.

Fungsi keberlanjutan (*sustainability*) dalam konteks migas adalah DBH minyak bumi dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya. Maka, harus ada sebagian DBH yang ditabung Pemkab Bojonegoro yang kemudian dalam jangka menengah-panjang tabungan tersebut dapat digunakan untuk membiayai pembangunan Bojonegoro. Dan juga mempergunakan DBH secara adil untuk kesejahteraan masyarakat desa. Kemudian hal tersebut menginisiasi Pemkab Bojonegoro untuk menerbitkan Perturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Di Kabupaten Bojonegoro yang dikenal sebagai Perda Penyertaan Modal (investasi) serta Peraturan Bupati (Perbub) Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penetapan Alokasi Dana Desa (ADD) Berdasarkan Koefesien Variabel Kawasan Di Kabupaten Bojonegoro dan Peraturan Bupati Nomor 32 Tahun 2013 Tentang Pedoman Umum dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Alokasi Dana Desa Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro sebagai perbub ADD (Alokasi Dana Desa).

Dua kebijakan yang mampu memberikan arah kemanfaatan DBH minyak bumi yang akan mengalami masa penghabisan (*depleted*). 12,5% dari DBH minyak bumi (migas) Pemkab Bojonegoro akan dialokasikan untuk ADD kesemua desa se-Kabupaten Bojonegoro. Tentu, tetap memberlakukan asas keadilan distributif dimana tiap-tiap desa akan memperoleh jumlah yang berbeda-beda sesuai dengan statusnya masing-masing. Dengan kata lain, terdapat variabel-variabel yang menjadi faktor penghitungan besaran ADD secara proporsional.

Penting pula sebagian DBH harus disisihkan melalui investasi/penyertaan modal daerah secara langsung kepada pihak ketiga penerima penyertaan modal. Sebagai penyertaan modal daerah jangka panjang, aspek perencanaan, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro perlu diintensifkan. Selain digunakan untuk membentuk dana cadangan, penyertaan modal ini kelak juga menjadi salah satu pondasi pendanaan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Melalui mekanisme pengelolaan yang baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan akan dihasilkan deviden penyertaan modal yang mampu diandalkan untuk pembangunan Bojonegoro kedepan.

Dengan demikian manfaat DBH minyak bumi dan kebijakan pemanfaatannya perlu dilaksanakan sesuai sebagaimana tujuan awalnya. Namun, berbagai kemungkinan akan terjadi saat menyentuh realitas. Berbagai faktor turut menjadi aspek yang mempengaruhi proses hukum dalam masyarakat. Tantangan/hambatan akan selalu ada yang berimplikasi pada pelaksanaan kebijakan Pemkab Bojonegoro khususnya ADD, Penyertaan Modal dan kegiatan pemanfaatan DBH 0,2% untuk pendidikan dasar.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas dapat diperoleh hal yang dijadikan rumusan masalah yaitu :

1) Bagaimana pelaksanaan pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro?
2) Apa tantangan dan solusi terhadap pelaksanaan pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

1) Mengidentifikasi, mendiskripsikan dan menganalisa upaya pelaksanaan pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro;
2) Mengidentifikasi, mendiskripsikan dan menganalisa kendala yang ada dan dihadapi dalam upaya pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang dapat diuraikan antara lain:

1) Manfaat secara teoritis adalah menghasilkan suatu pendapat hukum baru dari penelitian yang telah dilakukan bagi dinamika perkembangan di bidang Hukum Administrasi Negara mengenai kebijakan tata kelola pendapatan dari DBH minyak bumi, serta untuk memperkaya khazanah dari disiplin ilmu lain yang relevan diantaranya adalah Administrasi Pendidikan baik dalam konteks substansi, proses, maupun pembangunan pendidikan di Daerah;

2) Manfaat secara aplikatif/praktis dilakukannya penelitian ini dengan harapan dapat memberi:

    a. Sumbangan pemikiran bagi pembuat kebijakan khususnya *actor* dan *stakeholder* yang membuat dan/atau melaksanakan kebijakan mengenai pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro, *grand design*, regulasi (peraturan-perundang-undangan), peraturan kebijakan dan lain-lain yang akomodatif bagi pembangunan secara umum dan bidang pendidikan dasar;

Penjabaran pemecahan masalah di tingkat operasional kebijakan khususnya kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro dalam rangka pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi sebagai investasi pembangunan

berkelanjutan (*sustainable development*) daerah secara terintegrasi termasuk di dalamnya memperbaiki sektor pendidikan dasar, sehingga dapat dijadikan referensi alternatif serta bahan pertimbangan atau perbandingan untuk penyusunan karya ilmiah selanjutnya (tujuan eksploratoris).

E. Sistematika Penulisan

Berikut ini akan diuraikan struktur atau susunan penulisan skripsi agar mengetahui bagian bab per bab, konten serta memudahkan pembaca untuk memahami skripsi ini. Bab dalam skripsi ini terdiri atas:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang dan motivasi pemilihan judul, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

BAB II: KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini, memuat landasan-landasan teoritis yang diperoleh dari berbagai jenis literatur/referensi yang menunjang dan relevan terhadap judul dan permasalahan yang diambil.

BAB III: METODE PENELITIAN

Pada bab ini memuat jenis penelitian, metode pendekatan, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, lokasi penelitian dan

alasannya, populasi dan sampling, teknik analisa data, dan definisi operasional.

BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat uraian jawaban atas rumusan masalah yang telah ditetapkan melalui teori, data-data dan metode yang ada serta gambaran umum tentang lokasi penelitian.

BAB V: PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang konstruktif. Kesimpulan merupakan ringkasan uraian ringkasan dari rumusan masalah yang telah dijabarkan dalam pembahasan. Saran didapatkan dari kajian secara keseluruhan uraian jawaban atas rumusan masalah yang setidaknya mengandung sasaran, isi dan alasan pemberian saran.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Minyak Bumi Ditinjau dari prinsip Good Governance

Secara tersirat dalam pasal 21 UU No.32 Tahun 2004 menyebutkan manfaat sebagai hak untuk mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah. Awalnya, bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam migas bukanlah wewenang daerah. Hal ini berdasarkan alasan bahwa pemerintahlah yang memiliki kuasa atas pengusahaan pertambangan berikut hasilnya sehingga pemerintah pusat memiliki hak preferensi dalam penerimaan hasil pertambangan migas. Hak prioritas mendapatkan bagi hasil ada pada kontraktor yang melakukan kegiatan usaha hulu migas sesuai ketentuan yang tercantum dalam kontrak kerja sama. Namun, prinsip pembagian dana bagi hasil minyak bumi (migas) dalam perimbangan keuangan keuangan menentukan seyogyanya dilakukan berdasarkan asas-asas *good governance* yaitu suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah (*subnational priority*). Sementara itu dana bagi hasil untuk daerah akan disalurkan setelah urusan

pembagian bagi hasil (*product sharing*) antara pemerintah dengan kontraktor selesai.

Adapun pemanfaatan dana bagi hasil pengolahan minyak bumi ditujukan untuk fungsi berkelanjutan (*sustainable*). Hal ini dimaksudkan bahwa daerah mengupayakan untuk meningkatkan lama waktu kegunaan dana bagi hasil sehingga manfaatnya dapat dirasakan dalam periode lebih lama. Hal ini senada dengan apa yang dikatakan dengan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). IEA (*International Energy Agency*) dalam Rachmawan Budiarto memberikan definisinya tentang pembangunan berkelanjutan, yaitu sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mendasarnya.[7] Hal ini sangat penting jika mengingat bahwa kondisi di masa depan adalah penuh dengan ketidakpastian dan berisiko serius apabila diabaikan begitu saja. Terlebih ini menjadi tantangan tersendiri bagi daerah yang sedang berusaha mensinergikan seluruh upaya produksi untuk memperbaiki struktur perekonomian. Jika dalam struktur perekonomian yang didominasi oleh sektor pertambangan khususnya migas yang sifatnya tidak terbaharukan, maka strategi yang baik untuk mendorong pertumbuhan ekonomi adalah dengan cara menginvestasikan dana bagi hasil secara proporsional serta dimanfaatkan dan didayagunakan untuk mengembangkan sektor-sektor lokal potensial kompetitif, perbaikan sektor pelayanan publik strategis (pendidikan, ke-

[7] Rachmawan Budiarto, Op.cit, Hlm. 245.

sehatan dan infrastruktur) maupun dari sektor ekonomi kreatif sehingga pada gilirannya dapat mendukung kebutuhan generasi-generasi mendatang.

Dalam memanfaatkan pendapatan migas juga tidak terlepas dari adanya tentangan yang harus diatasi oleh negara-negara penghasil sumber ekstraktif. Ada 4 (empat) tantangan yang dihadapi negara/daerah tersebut dalam memanfaatkan dan mengelola pendapatan sumber daya alam ekstraktif antara lain:[8]

1) *unpredictable and discretionary resource revenue transfer between national and subnational governments, which, combined with poor forecasting capacity, can undermine development planning;*

2) *over the short to medium term, resource revenue volatility which can lead to wasteful spending, poor quality investments, an unpredictable business environment, and ultimately slow non-resource sector growth;*

3) *over the longer term, the finite nature of oil, gas and mineral revenues, which can lead to a long period of economic growth followed by a depression; and*

4) *difficulty in scaling up public investment efficiently when experiencing a revenue windfall.*

Tantangan pertama menyampaikan tentang penyaluran pendapatan sumber daya ekstraktif yang bersifat tidak dapat diperkirakan dan diskresi antara pemerintah dengan daerah disertai dengan adanya buruknya kemampuan

[8] Andrew Bauer, *Subnational Oil, Gas and Mineral Revenue Management*, http://www.revenuewatch.org, 2013, Hlm. 1, 8 November 2013.

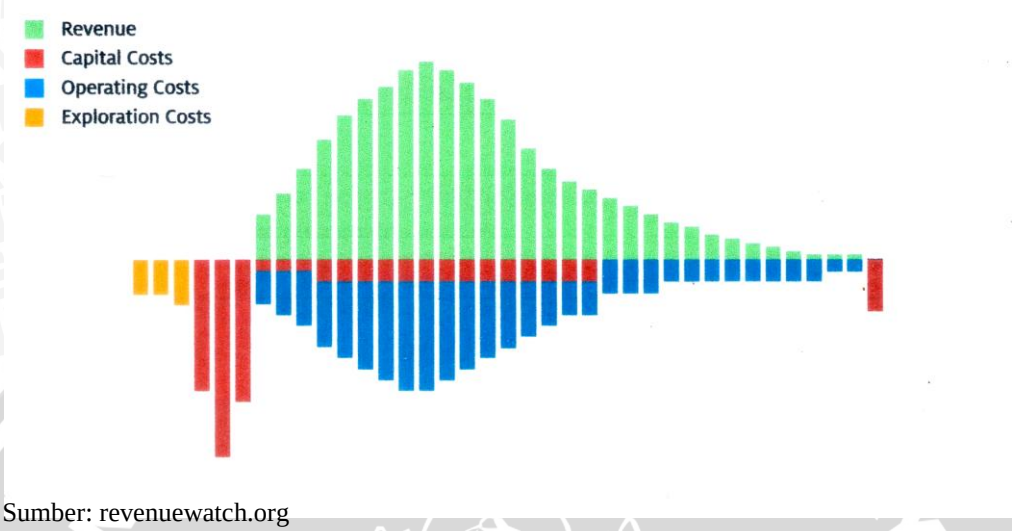
perkiraan yang dapat merusak perencanaan pembangunan. Hal ini disebabkan antara lain oleh kebijakan pemerintah (koreksi oleh menteri keuangan), transparansi (Indonesia telah membentuk tim transparansi berdasarkan Perpres No. 26 Tahun 2010) mekanisme penghitungan dan berbagai faktor yang mempengaruhi jumlah pendapatan neto. *Kedua*, kecenderungan negara/daerah yang mendapatkan pendapatan besar dari produksi industri ekstraktif melakukan belanja berlebihan (*wasteful spending*) terutama pada periode awal produksi industri ekstraktif tanpa mengindahkan *absorbtive capacity*[9] jangka waktu menengah. *Ketiga*, pendapatan sektor industri ekstraktif yang *finite* dan secara terus menerus akan mengalami penurunan bersamaan dengan menurunnya produksi yang terjadi antara setelah 20 tahun. Untuk itu pemerintah perlu untuk membuat visi misi perencanaan jangka panjang ketika terjadi penurunan produksi dan saat kegiatan industri ekstraktif benar-benar berhenti. Jika tidak, mungkin dapat berdampak buruk seperti kasus Negara Kepulauan Nauru tahun 1970-an yang ketika itu menjadi negara yang kaya karena usaha pertambangan fosfat. Produk Domestik Bruto mencapai puncak diangka $178 juta atau $25,500/penduduk (kurs dolar tahun 2005). Namun, segalanya berubah signifikan di tahun 2007 yang mengembalikan negara tersebut menjadi negara termiskin di dunia; PDB kurang dari $19 juta atau $1900/penduduk serta perekonomian yang tidak mengalami pemulihan.[10]

[9] Ibid, Hlm. 7.

[10] Ibid, Hlm. 9.

Gambar 2.1.

Diagram Ilustrasi Industri Migas



Sumber: revenuewatch.org

Keempat, kesulitan dalam hal membuat skala investasi publik dengan efisien ketika mendapatkan "guyuran" pendapatan industri ekstraktif. Hal ini ditentukan intervensi pemerintah pusat dalam menentukan fungsi alokasi dana hasil industri ekstraktif kepada *subnational government*. Contohnya, di Negara Brasil, Afrika Selatan dan Filipina yang telah dilimpahi wewenang langsung untuk mengalokasikan pendapatan industri ekstraktif pada sektor-sektor tertentu yaitu pendidikan, kesehatan, layanan publik, perlindungan sosial dan transportasi. Kesulitan akan dihadapi oleh daerah penghasil dalam menginvestasikan pendapatan industri ekstraktif ketika tidak adanya pedoman (*guidance*) secara langsung, *in these case windfall resource revenue are in*

sense "extra" money for local authorities to allocate. [11] Hal ini rentan akan terjadinya pemborosan, mengurangi akuntabilitas dan meningkatkan perselisihan pengelolaan sumber daya alam.

B. Kebijakan Publik (*Public Policy)*

Pemerintah selaku aparatur negara dalam melaksanakan semua tugas pemerintahan memerlukan sebuah instrumen hukum untuk menghendaki sesuatu demi tujuan bersama. Sistem pemerintahan demokrasi berimplikasi kepada segala tindakan pemerintah yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Ukuran kesejahteraan menurut penulis dapat terbagi atas dua hal yaitu kesejahteraan dalam hal sosial-ekonomi dan kesejahteraan dalam hal yuridis. Maksud dari kesejahteraan dalam hal sosial-ekonomi bilamana terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan dasar seperti kesehatan, pendidikan dan terbukanya akses untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Sedangkan kesejahteraan dalam hal yuridis memandang manusia sebagai subyek hukum (*natuurlijk persoon*) yang patut memperoleh perlakuan yang sama di mata hukum serta terjamin hak-haknya yang diwujudkan dalam perlindungan dan penegakan hukum.

Dalam proses mencapai kesejahteraan sebagai cita-cita *welfare state*, pemerintah memiliki wewenang untuk bertindak terhadap rakyatnya untuk

[11] Sebastian Eckardt and Anwar Shah, *Decentralized Governance in Developing and Transition Countries: a Cpmparative Review, Macro Federalism and Local Finance* (ed. Anwar Shah), (Washington World Bank, 2008), http://www.revenuewatch.org.

menerapkan kebijakan-kebijakan yang telah diambil. Sebenarnya aktor atau pelaku pembuat kebijakan bukan- hanya domain pemerintah saja. Institusi lain diluar fungsi pemerintahan dapat mengeluarkan sebuah kebijakan. Namun, perbedaan mendasar antara kebijakan yang dibuat oleh pemerintah selaku pelaksana negara dengan institusi/organisasi di luar pemerintah adalah lingkup kebijakan serta sumber-sumber mengikatnya kebijakan tersebut. Sebab kebijakan pemerintah disebut juga kebijakan publik adalah ruang lingkup publik serta dari sumber-sumber publik baik dari segi yuridis (legal-formal) maupun sumber daya publik material yang memberi pengaruh isi dari kebijakan tersebut. Kebijakan Organisasi non-pemerintah sebagaimana LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), lembaga sosial, serta lembaga voluntir lain tidak dapat diartikan sebagai kebijakan publik sebab tidak dapat memakai sumber daya publik atau memiliki legalitas hukum sebagaimana lembaga pemerintah[12]. Sebagai contoh kebijakan pemerintah dalam hal menarik pajak, kebijakan mengalokasikan dana perimbangan berupa DAU dan DAK kepada pemerintah daerah dan sebagainya.

Kebijakan publik mencakup tindakan pemerintah yang mencakup dalam hal: *pertama*, hukum (regulasi) dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan ataupun peraturan kebijakan; *kedua*, konvensi atau kebiasaan umum lembaga publik yang telah diterima bersama; *ketiga*, pernyataan pejabat publik, dan perilaku pejabat publik. Bahwa kebijakan publik tidak semata-mata dikeluarkan dalam bentuk tertulis, bahkan ada yang tidak tertulis. Kebi-

[12] Mustafa Lutfi dan Luthfi J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik,* Setara Press, Malang, 2012, Hlm. 23.

jakan publik membuat regulasi oleh pemerintah/lembaga legislatif merupakan tindakan pemerintah dari segi *rule government* yaitu paradigma yang menekankan pada proses penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu pada peraturan-peraturan semata[13]. Sedangkan jenis kebijakan publik dalam bentuk konvensi, peraturan kebijakan, pernyataan pejabat publik dan perilaku pejabat publik termasuk kebijakan pemerintah dalam konteks *good governance* yang tidak hanya bersandar pada peraturan-peraturan yang ada, namun juga meliputi aturan tidak tertulis yang terwujud dalam asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (AAUPL). Hal ini sebagai konsekuensi tugas dan fungsi pemerintahan yang semakin luas, cepat berkembang dan dinamis sehingga dari segi peraturan perundang-undangan tidak mampu mengakomodir secara efektif. Menurut Bagir Manan dalam Ridwan HR mengemukakan bahwa "sebagai peraturan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan memiliki jangkauan terbatas, sekedar *moment opname* dari unsur-unsur saat pembentukan karena itu mudah sekali *out of date* dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat dan dipercepat".[14] Sehingga adakalanya pejabat administrasi negara membuat kebijakan berdasarkan asas diskresi karena memang dalam peraturan perundang-undangan belum/tidak diatur sedemikian rupa tentang kondisi konkret (*in concreto*), syarat-syarat maupun ketentuan lain peristiwa tertentu.[15]

---

[13] Joko Widodo, M.S, *Analisa Kebijakan Publik*, Bayu Media, Malang, 2006, Hlm.1.

[14] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, Hlm. 63.

[15] Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010, Hlm. 104.

Setiap lembaga-lembaga publik baik dari pusat maupun daerah yang memiliki wewenang untuk membuat kebijakan publik. Dengan dianutnya desentralisasi dalam pemerintahan, adanya pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus segala jenis urusan yang telah ditetapkan untuk menjadi tanggung jawab daerah, kecuali terhadap urusan-urusan yang seyogyanya menjadi urusan pusat antara lain hankam, agama, moneter dan fiskal nasional, politik luar negeri dan yustisi. Implikasi dari adanya desentralisasi adalah wewenang pembuatan kebijakan publik berdasarkan masing-masing urusan tersebut. Sebuah kesempatan besar bagi daerah untuk mendayagunakan potensi daerahnya melalui sebuah kebijakan. Dengan menggunakan berbagai pendekatan yang ada, potensi-potensi daerah yang tersedia dapat dikonseptualisasikan dan dispesifikasikan dalam sebuah isu kebijakan publik semisal energi, pendidikan, lingkungan, kemiskinan dan lain sebagainya.

Kebijakan merupakan salah satu aktivitas administrasi negara yang berkaitan dengan kegiatan kehidupan bernegara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga dalam konteks administrasi negara, kebijakan juga tak terlepas dengan kepentingan publik. Berhubung adanya kepentingan publik maka kebijakan publik dapat dikatakan tindakan hukum pemerintah yang publik (*Publiekrechttelijke Rechtshandelingen*) yang juga bersifat sepihak atau tanpa persetujuan masyarakat. Baik itu dalam bentuk tertulis ataupun tidak tertulis. Sebab pernyataan pejabat publik dalam forum publik dan perilaku pejabat

publik juga dikategorikan jenis dari kebijakan publik[16]. Disebut sebagai tindakan hukum karena tujuan kebijakan publik adalah untuk menimbulkan akibat hukum meskipun secara langsung ataupun tidak langsung akibat hukum tersebut mengenai masyarakat.

Secara umum definisi kebijakan publik adalah keputusan atau tindakan pejabat negara untuk mencapai suatu tujuan. Banyak para ahli hukum yang mencoba memberikan pengertian kebijakan hukum. Mencakup juga perbedaan perspektif mereka terhadap makna kebijakan publik itu sendiri. Beragam pengertian mengenai kebijakan publik memang tidak dapat dihindarkan, karena kata "kebijakan" merupakan penjelasan ringkas yang berupaya untuk menerangkan berbagai kegiatan mulai dari pembuatan keputusan-keputusan, penerapan dan evaluasinya[17]. Hal ini merupakan implikasi cakupan definisi kebijakan publik yang dalam lapis pemaknaan sebagai *pertama*, proses pengambilan keputusan (*decision making), kedua*, kebijakan publik sebagai proses managerial. Di dalamnya menyangkut- pengartian kebijakan publik sebagai rangkaian kerja pejabat publik dalam membuat dan menerapkan sebuah kebijakan. *Ketiga*, kebijakan publik dikategorikan sebagai bentuk intervensi pemerintah. Kebijakan publik dikategorikan sebagai bentuk kerja sistem sosial dalam suatu masyarakat. Terakhir (*Keempat*), kebijakan publik yang ma-

[16] Riant Nugroho, *Jenis-Jenis Kebijakan Publik,* http://www.slideshare.net/riantnd/jenis-jenis-kebijakan-publik.html (online), (1 Mei 2013)

[17] Ibid, Hlm. 22.

suk dalam lapis pemaknaan interaksi antara pemerintah dengan warga negaranya[18].

Berikut beberapa definisi yang diterangkan oleh para ahli antara lain[19]:

1. Chandler dan Plano

Kebijakan publik merupakan pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah terhadap masalah publik atau pemerintah. Menurutnya, kebijakan publik merupakan bentuk intervensi negara untuk melindungi kepentingan masyarakat (kelompok) yang kurang beruntung. Dari definisi Chandler dan Plano, kebijakan publik masuk dalam lapis pemaknaan kebijakan publik sebagai intervensi dari pemerintah. Optimalisasi kebijakan publik kemudian ada pada ranah sumber daya berupa sistem dalam masyarakatnya, sehingga kebijakan publik akan menghasilkan *output* yang berfungsi mensinergikan kebijakan tersebut.

2. Easton

Kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga hanya cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh

[18] Ibid, Hlm. 13.

[19] Luthfi J Kurniawan dan Mustafa Luthfi, Op.cit., Hlm. 19.

pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Dari definisi Easton, maka kebijakan publik merupakan proses pengambilan keputusan. Berdasarkan definisi, sebuah kebijakan publik akan efisien ketika berada dalam ranah pemerintahan. Artinya, kekuasaan negara dalam kebijakan publik ini sangat besar.

3. Anderson

Kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan itu adalah:

1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan;

2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;

3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan;

4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah- tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;

5) kebijakan publik pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Dari definisi Anderson, kebijakan publik merupakan serangkaian fase kerja pejabat publik (kebijakan publik sebagai proses managerial). Dan itu artinya, penekanan atau fokus efisiensinya ada pada ranah legislasi (pelaku kebijakan).

4. Arief Ramelan Karseno

Kebijakan publik dipahami sebagai kebijakan, baik politik, ekonomi, dan sosial yang dipahami secara kolektif, demi kepentingan/keuntungan masyarakat secara keseluruhan. Kebijakan publik itu bisa berbentuk "aturan atau rambu-rambu" perdagangan dalam hubungan ekonomi antara anggota masyarakat; bisa berbentuk penyediaan atau pembuatan barang yang akan dipakai bersama (disebut barang publik) atau bahkan, bisa berbentuk hukum dan kode etik hubungan antara manusia sebangsa yang sering kita sebut dengan budaya yang diterima secara umum dalam masyarakat itu.

5. Thomas R. Dye

Kebijakan publik sebagai apa yang tidak dilakukan maupun dilakukan oleh pemerintah. Dari definisi Dye, jelas bahwa kebijakan publik masuk dalam klasifikasi *decision making*.

6. Djoko Wintolo

Kebijakan publik masuk dalam klasifikasi intervensi pemerintah. Cukup jelas dalam tulisannya, dicontohkan masalah pendidikan. Di sini pendidikan adalah proses pengenalan terhadap kebijakan itu sendiri. Dengan menjadikan masyarakat sebagai manusia yang berpendidikan, diharapkan masyarakat menjadi sosok yang mampu menghargai atau member apresiasi terhadap sebuah profesi sehingga tidak perlu banyak kebijakan untuk membuatnya tetap diterima. Kebijakan publik kemudian menjadi lebih fokus pada prosedur kerja sistem sosial, bukan pada prosedur tatanan orang-orang yang melakukan kebijakan tersebut. Dengan masyarakat yang berpendidikan, artinya intervensi pemerintah dalam sebuah perubahan struktur masyarakat begitu besar. Dan itu artinya, langsung atau tidak, aka nada efek kebijakan untuk *problem solving* sebuah struktur masyarakat. Intinya, pendidikan itu sendiri harus mampu menyesuaikan dengan sistem sosial yang tepat untuk menghasilkan kebijakan yang tepat pula.

Berdasarkan beberapa definisi oleh para ahli di atas, jelaslah bahwa kebijakan publik memiliki konsep luas tergantung dari perspektif mana dan konteks apa orang melihatnya. Turner dan Hulme menjelaskan beragamnya pemaknaan kebijakan publik antara lain[20]:

[20] Affan Sulaeman dkk, 2011, *Kebijakan Publik (online)*, http://www.slideshare.net/ferryperdapermana/kebijakan-publik-18045787.html, (1 Mei 2013).

1) *as a label for a field of activity* (sebuah penamaan atas bidang kegiatan/aktifitas) contoh: kebijakan ekonomi, kebijakan hukum;

2) *as an expression of general pupose or desired state of affairs* (sebuah perwujudan dari tujuan atau keinginan yang umum yang diinginkan) contoh: untuk menyediakan lapangan pekerjaan sebanyak-banyaknya, untuk mempromosikan demokratisasi melalui desentralisasi, untuk mengatasi akar dari kemiskinan;

3) *as decisions of government* (sebagai keputusan-keputusan pemerintah) contoh: keputusan kebijakan sebagaimana diumumkan dalam lembaga legislatif atau oleh presiden;

4) *as a formal authorizations* (sebagai otorisasi/wewenang formal) contoh: tindakan parlemen;

5) *as a program* (sebagai sebuah program) contoh: program *land reform*, program Jalinkesra oleh Pemprov jatim guna membantu rakyat miskin;

6) *as output* (sebagai produk/keluaran) contoh: apa yang secara actual diberikan, seperti jumlah uang yang digunakan untuk pembangunan, jumlah bantuan logistik untuk suatu daerah;

7) *as an outcome* (sebagai sebuah hasil) contoh: apa yang sesungguhnya dicapai seperti misalnya efek bantuan pemerintah terhadap kemandirian petani, standar hidup;

8) *as a theory or model* (sebagai sebuah model atau teori) contoh: teori yang mengatakan apabila pemerintah melakukan X maka akan diikuti oleh Y seperti misalnya pemerintah daerah melakukan kebijakan pengurusan ijin berbasis internet bagi pemohon, maka akan diikuti oleh peningkatan pemohon ijin sebab mekanismenya memudahkan dan mutakhir;

9) *as a process* (sebagai sebuah proses) contoh: sebuah rangkaian proses mulai dari permasalahan berlanjut kepada perumusan tujuan, pembuatan keputusan dan selanjutnya pelaksanaan dan evaluasi.

Bukan menjadi sebuah masalah substansial terkait dengan beragamnya definisi yang dijelaskan oleh para ahli. Sebab hal tersebut tidak akan mengubah konsep pemahaman umum mengenai kebijakan publik. Pemahaman umum mengenai kebijakan publik paling tidak berkisar pada 3 hal penting yaitu: perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan publik dan evaluasi kebijakan publik[21]. Perumusan kebijakan publik adalah kegiatan identifikasi masalah kebijakan yang mana dalam proses tersebut untuk menetapkan: batasan dari masalah, fakta dan informasi, rumusan tujuan obyektif, payung kebijakan (*policy envelope*), biaya dan manfaat dari masalah, peninjauan kembali masalah yang telah disusun. Implementasi/pelaksanaan kebijakan publik merupakan proses lanjut setelah perumu-

[21] Mustafa Lutfi dan Luthfi J. Kurniawan, Op.cit., Hlm. 13.

san kebijakan yang dalam hal ini pembuat kebijakan akan menggunakan metode pendekatan sebagai sarana strategis kelancaran (efektifitas dan efisiensi) pelaksanaan suatu kebijakan. Adapun metode-metode yang pada umumnya digunakan antara lain *top down* dan *bottom-up*. *Pertama*, Metode *top down* diartikan sebagai sebuah metode pendekatan dimana kebijakan merupakan suatu inisiatif/prakarsa dari pemerintah dengan konsekuensi segala prosesnya mulai dari perumusan hingga evaluasi dilakukan oleh pemerintah (sebagai aktor kunci). Dalam hal ini masyarakat dipandang sebagai sebuah obyek kebijakan sehingga keterlibatannya dianggap kurang penting. Metode ini dikenal sebagai metode sentralistik. *Kedua*, metode pendekatan *bottom-up* yakni pendekatan yang berasal dari bawah (masyarakat). Hal ini dapat kita maknai bahwa inisiatif/prakarsa kebijakan publik berasal dari masyarakat. Sehingga dalam proses pembuatan kebijakan, masyarakat diberikan hak sebagai ruang untuk berpartisipasi menentukan arah kebijakan pemerintah. Dalam hal ini masyarakat sekaligus dapat melakukan kontrol/pengawasan atas jalannya kebijakan. Dimana kedudukan aktor kunci berada pada masyarakat, sementara pemerintah bertindak sebagai fasilitator. Baik metode *top down* maupun *bottom up* memiliki fungsi masing-masing. Menurut penulis, jika kebijakan yang menyangkut stabilitas dan keamanan negara (*national security*) baiknya implementasi kebijakan diserahkan kepada negara. Sedangkan untuk hal-hal yang biasanya tidak langsung berkenaan dengan *national security*, akan lebih efektif apabila diimplementasikan dengan *bottom up*. Evaluasi kebijakan publik dilakukan atas dasar sejauh mana pencapaian/hasil (*outcome*) seba-

gai konsekuensi atau akibat-akibat nyata dari pelaksanaan suatu kebijakan dari tujuan awal pembuatan kebijakan tersebut.

Kebijakan publik juga memiliki ciri-ciri yang dapat diidentifikasi secara umum. Anderson dan kawan-kawan mengemukakan beberapa ciri-ciri kebijakan publik sebagai berikut[22]:

1) *Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior*. Bahwa setiap kebijakan publik diidentikkan dengan tindakan yang bertujuan; cenderung berorientasi kepada pencapaian daripada tindakan yang sekedar asal dibuat karena kebetulan ada kesempatan yang ada;

2) *Public policy consists of courses of action rather than separate, discrate decision or actions performed by government officials*. Bahwa kebijakan publik mengandung tindakan;

3) *Public policy is what government do-not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan publik merupakan apa yang dilakukan pemerintah, bukan apa yang masih sekedar keinginan atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah;

[22] Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik Edisi 2,* Salemba Humanika, Jakarta, 2012, Hlm.23.

4) *Public policy may either negative or positive*. Kebijakan publik dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan;

5) *Public policy is based on law and its authoritative*. Kebijakan publik merupakan tindakan legalitas atau berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

Kelima poin uraian di atas dikatakan sebagai ciri-ciri kebijakan publik sebab dalam sebuah kebijakan publik relatif memiliki karakteristik yang dapat dikategorikan ke dalam kelima hal tersebut. Meskipun isu yang diusung dari tiap kebijakan publik beragam sesuai dengan aspek-aspek yang diproyeksikan kepada tujuan tertentu. Sebagai contoh, kebijakan negara Indonesia dalam visi Energi Baru dan Terbarukan yang dicanangkan pada tahun 2010 pemerintah Indonesia menargetkan bahwa pada tahun 2025 komposisi neraca energi primer Indonesia akan diubah menjadi 32% batu bara, 23% gas bumi, dan 20% minyak bumi. Artinya porsi total ketiga sumber energi fosil mencapai 75%. Sebanyak 25% kebutuhan energi ditargetkan dipenuhi dari pemanfaatan energi baru dan terbarukan[23]. Kemudian negara Korea Utara memiliki kebijakan mengembangkan teknologi pengayaan uranium sebagai bahan utama pembuatan nuklir. Dalam hal ini Kim Jong Un menyatakan bahwa nuklir Korea Utara merupakan bagian

[23] Rachmawan Budiarto, *Kebijakan Energi Menuju Sistem Energi Yang berkelanjutan*, Samudra Biru, Jogjakarta, 2011, Hlm. 22.

kedaulatan negara dan sekaligus pertahanan dari ancaman musuh (Korsel dan AS). Dari dua contoh tersebut berarti bahwa tujuan/hal yang ingin dicapai (*goal to be achieved*) merupakan unsur utama yang dikategorikan sebagai ciri utama kebijakan publik sehingga akan diikuti berbagai ciri lainnya.

Setelah dijelaskan mengenai ciri/karakteristik kebijakan publik, kemudian akan diuraikan mengenai kriteria sebuah kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan sebuah keputusan dari pemerintah atas suatu isu tertentu untuk sekaligus ditentukan proses-proses bagaimana awal kebijakan dibuat, diimplementasikan dan dievaluasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Telah dijelaskan pula tentang isu yang bersifat multidimensional yakni mencakup berbagai aspek dalam kehidupan. Sebagai konsekuensinya, akan digunakan kriteria-kriteria yang berbeda dalam setiap tahap pembuatan kebijakan publik, mulai dari tahap penyaringan isu yang masuk dan diproses dalam agenda kebijakan hingga ke tahap penilaian dari suatu strategi kebijakan dan rekomendasi[24].

Pertama, proses penyaringan isu merupakan tahap dimana berbagai isu yang ada dengan sifat kompleksnya dipilih berdasarkan kriteria-kriteria dalam agenda kebijakan. Ada beberapa hal yang menjadi kriteria antara lain: 1) isu yang dianggap telah mencapai tingkat kritis, sehingga menuntut tindakan cepat untuk diselesaikan; 2) menyangkut isu-isu yang- sensitif yang cepat menarik perhatian masyarakat termasuk isu SARA; 3) isu yang

[24] Said Zainal Abidin, Op.cit., Hlm. 32.

menyangkut banyak pihak sehingga memiliki dampak yang luas dalam masyarakat apabila tidak segera ditangani; 4) isu yang berkenaan dengan kekuasaan dan legitimasi; 5) isu yang berkaitan dengan tren yang sedang berkembang dalam masyarakat. Prioritasnya ditentukan oleh proses penyaringan melalui serangkaian kriteria, antara lain berkenaan dengan konteks, karakter, dampak, dan biaya[25].

Kedua, proses kelanjutan setelah pemilihan isu yaitu pemilihan alternatif strategi kebijakan. Dalam tahap ini, tetap memperhatikan batasan-batasan dari isu yang telah dipilih sebelumnya. Memfokuskan untuk menganalisa data-data dari isu untuk memperoleh informasi yang bersifat evaluatif. Pada tahap ini, berbagai alternatif strategi kebijakan diidentifikasikan kemudian diadakan filterisasi untuk memperoleh strategi yang paling memenuhi standar. Kriteria-kriteria yang digunakan dalam tahap penyaringan strategi kebijakan merupakan turunan dari kriteria pada saat tahapan sebelumnya. Adapun kriteria-kriteria yang digunakan antara lain[26]:

1) *technical feasibility*, yang menekankan pada aspek efektifitas langkah intervensi dalam mencapai tujuan dan sasaran;

2) *economic and financial feasibility*, yang menekankan pada aspek efisiensi yakni biaya dan keuntungan yang diperoleh dengan menggunakan teknik *cost and benefit analysis*;

[25] Ibid, Hlm. 34

[26] Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Luthfi, Op.cit., Hlm. 27.

3) *political viabilitiy*, yang melihat dampak politik yang ditimbulkan berupa aksebilitas (*acceptability*), kecocokan dengan nilai masyarakat (*appropriateness*), responsifitas (*responsiveness*), kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan (*legal suitability*), serta pemerataan (*equity*);

4) *administrative operability*, yang melihat dari dimensi otoritas/wewenang instansi atau lembaga pelaksana, komitmen kelembagaan, kapabilitas staf dan dana serta dukungan organisasi.

Kedua proses di atas yang kemudian bermuara pada sebuah rekomendasi kebijakan yang penting untuk merumuskan suatu kebijakan. Agenda rekomendasi menitikberatkan kepada tindakan apa yang harus diambil secara tepat dan cermat untuk mencapai suatu tujuan dalam memecahkan sebuah permasalahan (*action fokus*). Rekomendasi tidak hanya menentukan tentang apa yang akan terjadi pada masa depan dan apa yang sebaiknya terjadi, tetapi juga tentang tindakan yang diperlukan untuk mewujudkan suatu kondisi yang diinginkan. Keberhasilan rekomendasi ditentukan oleh identifikasi masalah yang ingin dielesaikan. Jika sebelumnya telah disampaikan tentang isu-isu publik yang masih bersifat kompleks, maka masalah yang diidentifikasi akan lebih spesifik, definitif dan terstruktur. Kemudian diadakan analisa terhadap masalah berdasarkan tahap-tahap tertentu sepeti misal, pengamatan situasi masalah, konseptualisasi masalah, dan spesifikasi masalah. Hal ini dipandang penting guna memperoleh rumusan masalah

yang tidak mengandung multiinterpretasi sehingga tidak mempersulit kebijakan ketika diimplementasikan.

Dalam tahap perumusan masalah kebijakan publik, para *actor* kebijakan memandang bahwa masalah bukanlah suatu hal yang dapat secara langsung dirumuskan. Hal ini disebabkan adanya hal-hal yang saling memengaruhi dan saling terkait dalam masalah itu sendiri yang perlu untuk dipilah-pilah dan dikonsep secara jelas sehingga diketahui pengaruh berbagai aspek, peran masing-masing aspek, dan sejak kapan kondisi yang menimbulkan masalah itu timbul. Terdapat tahap-tahap yang dilakukan untuk mengetahui permasalahan yang sebenarnya dihadapi. Pada tahap awal, masalah diasumsikan sebagai sebuah kondisi yang abnormal. Dalam arti, penyebab terjadinya gangguan atau hambatan terhadap suatu kondisi yang normal. Sehingga perlu untuk melakukan *scanning problem* terhadap masalah tersebut untuk mengetahui situasi masalah. *Kedua*, bertolak dari situasi masalah tersebut kemudian dilakukan pencarian masalahnya. Dan biasanya masalah yang didapat adalah setumpuk masalah yang saling terkait. Kumpulan masalah yang saling terkait namun belum terstruktur tersebut yang disebut meta masalah[27]. *Ketiga*, mendefinisikan meta masalah tadi kedalam beberapa poin penting secara terstrukur dan saling berkaitan. Proses inilah yang kemudian akan menemukan masalah substantif yang memuat gejala-gejala dominan yang semakin mendekati inti permasalahan. *Keempat*, dari masalah substantif tersebut kemudian diadakan spesifikasi

[27] Joko Widodo, Op.cit., Hlm. 66

masalah dan menghasilakan masalah formal (perumusan masalah kebijakan).

Bertolak dari masalah formal yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan kajian atau penelaahan mendalam tentang sebab-akibat (kausalitas) serta latar teori dari disiplin ilmu tertentu terhadap substansi masalah formal tersebut. Suatu misal, jika masalah formal berkaitan dengan perilaku PKL (Pedagang Kaki Lima) terhadap berbagai masalah terhadap lingkungan kota. Maka dengan melakukan kajian mendalam (*depth analysis*) akan diketahui akibat yang muncul dan ada relevansinya dengan perilaku PKL tadi yakni lingkungan kota menjadi tampak kotor karena telah terpolusi oleh polutan yang sebagai konsekuensi logis aktivitas PKL, aktifitas PKL telah menggunakan trotoar yang sebenarnya difungsikan sebagai akses pejalan kaki, mengurangi keindahan wajah kota dan sebagainya. Hal-hal tersebut dapat dikategorikan sebagai bagian problematika dalam konteks penataan ruang atau mungkin bisa jadi berkaitan dengan aspek hukum lingkungan. Dalam hal terdapat lebih dari sebuah disiplin ilmu yang dipergunakan untuk mengkaji substansi masalah formal, maka selama proses ini berlangsung akan melibatkan instansi-instansi lain sesuai dengan keahlian dibidangnya. Dari hasil kajian ini kemudian diorientasikan pada penetapan tujuan dan sasaran kebijakan publik.

Telah disinggung sebelumnya bahwa selain masalah, tujuan juga merupakan unsur penting sebuah kebijakan publik. Tujuan juga dapat membantu dalam memudahkan memikirkan strategi-strategi alternatif yang per-

lu dilakukan. Tujuan merupakan kondisi yang secara sadar ingin diwujudkan atau ingin dihindari[28]. Melaui tujuan pula suatu kebijakan dapat dinilai telah memenuhi kriteria tujuan kebijakan yang baik atau tidak. Misalnya, tujuan yang ingin dicapai telah atau belum memenuhi kriteria rasional dan realistis, obyektif, dapat dicapai (*enable to be achieved*), jelas (*clear*) dan berorientasi ke depan (*future oriented*). Suatu kebijakan publik yang baik senantiasa selaras dengan tujuannya sebagai wujud konsistensi terhadap kondisi yang ingin dicapai.

Setelah tujuan sebagai hakikat kebijakan publik telah ditetapkan, kemudian disusun berbagai alternatif-alternatif kebijakan publik. Alternatif-alternatif ini dirumuskan berdasarkan pertimbangan yang bersifat konsepsional (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat) dan bersifat operasional yang cenderung melakukan pendekatan empiris. Sehingga hal ini mampu meminimalisasi ketidakoptimalan kebijakan publik apabila telah memasuki tahap implementasi. Guna memudahkan merumuskan alternatif-alternatif kebijakan tersebut, dapat dilakukan konsep model kebijakan publik. Menurut Dunn model merupakan representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dalam suatu kondisi masalah yang disusun untuk suatu tujuan[29].

---

[28] Ibid, Hlm. 70

[29] Slamet Santoso, *Model Dalam Kebijakan Publik* (online), http://www.slideshare.net/RyandaKaleh/model-dalam-kebijakanpublik.html, 6 Mei 2013.

Pembuatan model adalah sebuah teknik rasional yang digunakan dalam perumusan alternatif-alternatif kebijakan sehubungan mengefektifkan dan mengefisienkan aspek-aspek dalam kebijakan publik. Hal ini sebagai konsekuensi dengan adanya eksistensi masalah- publik yang kompleks. Bahwa akan sangat tidak efektif dan efisien apabila selama berlangsungnya kegiatan perumusan alternatif kebijakan publik, sebagian atau seluruh input/sumber daya yang dimiliki difokuskan untuk mengkaji masalah formal yang dalam konteks langsung di lapangan. Maka itulah perlu diminiaturkan masalah-masalah formal tadi kedalam bentuk model. Hal ini dapat dianalogikan dengan disiplin ilmu eksak bidang astronomi dalam hal mengukur dan mengetahui jarak suatu bintang yang relatif terhadap pengamat di bumi. Akan sangat tidak logis apabila untuk mengetahui jarak bintang dari bumi harus dilakukan pengukuran jarak sebenarnya melalui sebuah instrumen yang membutuhkan biaya yang ekstra besar. Sehingga untuk memudahkan pengukuran tadi, para ilmuwan astronomi menggunakan model secara matematis dengan tingkat keakuratan mendekati valid. Sama halnya dengan model kebijakan publik yang memproritaskan ketepatan (*precision*) identifikasi aspek penting problem kebijakan. Mengenai model, dibedakan atas tiga tipe antara lain tipe model. *Pertama*, tipe model verbal yaitu cara menampilkan model kebijakan dengan menggunakan bahasa sehari-hari, misalnya analisa/pernyataan Presiden dalam pidato kenegaraan. *Kedua*, tipe model simbolis yang menggunakan berbagai symbol-simbol matematis untuk menggambarkan hubungan antara variable-variabel kunci yang dipandang cukup memadai untuk menyatakan masalah

kebijakan yang hendak dipecahkan. Biasanya model simbolis diformulasikan dalam bentuk fungsi/persamaan matematis. *Ketiga,* tipe model kebijakan skematis yang biasa dituangkan dalam bentuk *flow chart*, tabulasi dan *arrow diagram.*

Berbagai alternatif kebijakan yang dihasilkan melalui teknik pembuatan model kebijakan kemudian akan ditentukan, dipilih, dan dinilai berdasarkan kriteria-kriteria tertentu. Telah sempat disinggung tentang kriteria-kriteria yang digunakan untuk memilih dan menetapkan alternatif kebijakan antara lain *technical feasibility*, *economic and financial feasibility*, *political viability*, dan *administrative operability* dengan masing-masing penjelasan yang telah disampaikan di atas. Untuk masing-masing kriteria tersebut diberikan nilai kuantitatif dari yang terendah hingga tertinggi. Selanjutnya alternatif kebijakan yang memperoleh skor tertinggi yang sebaiknya dipilih atau diambil.

Masalah ataupun alternatif yang telah dirumuskan sebelumnya akan memperlihatkan suatu hasil ataupun *outcome* setelah rumusan tersebut diimplementasikan. Proses implementasi ini sebenarnya merupakan proses "antara" yang berfungsi menampakkan segala hal yang telah direncanakan atau dirumuskan sebelumnya dalam perumusan kebijakan publik yang berlangsung hingga kepada suatu tujuan atau sasaran yang ingin dicapai. Tentu dalam implementasi kebijakan bergantung kepada faktor-faktor yang mempengaruhi terlaksananya proses pelaksanaan kebijakan tersebut. Dalam hal, faktor-faktor pendukung tersebut dapat dibagi menjadi 2, antara

lain faktor utama internal dan faktor utama eksternal. Faktor internal terdiri dari kebijakan publik itu sendiri dan faktor pendukung. Sedangkan faktor eksternal terdiri dari pihak terkait dan kondisi lingkungan. *Pertama*, faktor utama internal meliputi kebijakan yang akan diimplementasikan dan berupa faktor pendukung. Terkait dengan kategori kebijakan publik yang menuntut paling tidak dua hal agar kebijakan tersebut dapat diimplementasikan yaitu kualitas/mutu kebijakan dan ketepatan strategi yang diterapkan. Kebijakan publik yang memiliki mutu yang rendah akan sulit diimplementasikan karena bisa jadi terdapat kekurangan dalam kriteria administrasinya ataupun dari segi materi/isi kebijakan yang tidak memenuhi aspirasi masyarakat. Sedangkan dari sisi strategi kebijakan yang diterapkan memiliki korelasi dengan adanya perolehan dukungan dari pihak terkait. Dalam hal penerapan strategi yang tidak tepat akan sulit memperoleh dukungan dari masyarakat sehingga kebijakan tersebut juga sulit dilaksanakan.

Kedua, faktor internal dalam proses implementasi kebijakan publik yang menyangkut dengan faktor pendukung. Menurut penulis, faktor-faktor pendukung ini terdiri dari sumber daya yang dimiliki oleh suatu lembaga/pemerintah pembuat kebijakan dan legitimasi sebagai dasar hukum atau legalitas dari pemerintah/lembaga berwenang untuk melaksanakan sebuah kebijakan publik. Kedua-duanya memiliki masing-masing peran penting demi terlaksananya kebijakan. Tidak terelakkan lagi bahwa pemerintah membutuhkan sumber daya yang menjadi modal penting untuk melaksanakan kebijakan publik. Dalam hal efektifitas, pemerintah membutuhkan baik kualitas maupun kuantitas unsur pelaksana kebijakan yang

memadai dan memenuhi kualifikasi. Sedangkan dalam hal efisiensi adalah pengelolaan yang cermat sumber daya berupa keuangan dan instrumen. Dalam hal ini telah ditetapkan bertolak pada asas profesionalitas dan asas proporsionalitas. Unsur yang secara substansial bagi pelaksanaan kebijakan publik lainnya adalah legitimasi. Bertolak pada pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum memberikan konsekuensi- bahwa dalam setiap tindakan lembaga pemerintah harus berdasarkan hukum yang berlaku atau mengedepankan asas kepastian hukum. Meskipun dasar pelaksanaan kebijakan ini berasal dari wewenang bebas atau diskresi kebijakan yang juga bearti bahwa dalam implementsinya tidak berarti bebas tanpa terkontrol melainkan tetap berpedoman pada aturan hukum terutama aturan hukum tak tertulis antara lain AAUPL dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat.

Faktor eksternal pertama dalam implementasi kebijakan publik adalah pihak terkait. Pihak terkait disini dapat diartikan sebagai subjek kebijakan publik antara lain masyarakat pada umumnya dan khususnya organisasi swadaya non-pemerintah seperti LSM. Sedangkan faktor eksternal kebijakan publik berupa kondisi lingkungan menurut Calista yang memberikan pendapat bahwa sekalipun implementasi berada pada level operasional, proses implementasi kebijakan itu bergerak dalam empat lapisan lingkungan institusional, yaitu lingkungan konstitusional, kolektif, operasional dan

distribusi[30]. Jika diamati lebih jauh bahwa implementasi pada taraf konstitusional terkait dengan peraturan perundang-undangan yang merupakan keputusan politik yang bentuknya ditentukan oleh suatu interaksi antara berbagai institusi politik, kepentingan perorangan, opini masyarakat, dan pilihan atas dasar konstitusional. Pada taraf kolektif, proses implementasi kebijakan merupakan keputusan bersama dari berbagai kekuatan dan kepentingan yang ada di masyarakat. Pada taraf operasional, proses implementasi adalah keputusan yang bersifat operasional yang bergerak dalam situasi yang sudah terbentuk, dan melalui kebijakan- tersebut diharapkan dapat menimbulkan perubahan-perubahan kea rah yang dikehendaki. Pada taraf terakhir, proses implementasi diharapkan dapat menyebarkan hasil dari suatu kebijakan atau menimbulkan perubahan yang merupakan hasil dari suatu kebijakan[31].

Dalam implementasi kebijakan ternyata bukan dipandang sebagai sebuah aktivitas proses pelaksanaan saja, namun dipandang sebagai aktivitas-aktivitas yang terintegrasi didalamnya. Jones dan Gaffar menyebutkan bahwa aktivitas implementasi terbagi menjadi tiga tahapan, antara lain sebagai berikut[32]:

1) *organization; the establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a policy into effect;*

[30] Said Zainal Abidin, Op.cit., Hlm. 151.

[31] Ibid, Hlm. 152.

[32] Joko widodo, Op.cit., Hlm. 89.

2) *interpretation; the translation of language* (*often contained in a statute*) *into acceptable and feasible plans and directives;*

3) *application; the routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments.*

Ketiga kategori tahapan tersebut jika diartikan ialah, *pertama* tahap pengorganisasian yang meliputi langkah-langkah mengatur dan mengalokasikan berbagai sumber daya (*resources*) yang mencakup pelaksana teknis operasional kebijakan publik, menetapkan anggaran kebijakan, SOP (*standar operating procedure*) yang mencakup- penggunaan berbagai metode pendekatan bagi pelaksanaan kebijakan, pengadaan instrumen/alat-alat kebijakan, menetapkan manajemen pelaksanaan kebijakan, dan tahap aplikasi kebijakan. *Kedua,* tahap interpretasi (penafsiran) yaitu tahap penjelasan sebuah kebijakan yang masih bersifat umum ke dalam kebijakan yang bersifat teknis operasional. Dalam tahapan ini sebuah kebijakan memiliki strata yaitu kebijakan umum, kebijakan pelaksana dan kebijakan teknis. Pada kebijakan umum, materi atau isinya masih bersifat global dan mencakup isu-isu strategis sehingga masih memerlukan penjabaran lebih lanjut ke dalam kebijakan pelaksana atau manajerial. Kebijakan pelaksana atau manajerial merupakan penjabaran hal-hal yang ada dalam kebijakan umum yang dalam hal ini unsur strategis dan unsur teknisnya memliki porsi yang relatif berimbang. Sehingga dapat dikatakan ada sebagian dari materi yang masih membutuhkan penjabaran lebih lanjut ke dalam kebijakan

teknis. Terakhir adalah kebijakan teknis yang pada klasifikasi ini memuat hal-hal mendetail mengenai pelaksanaan kebijakan. Dapat dikatakan pula bahwa unsur teknis operasionalnya lebih mendominasi daripada unsur strategisnya.

Dalam setiap tingkatan pemerintahan, strata kebijakan ini memiliki pengertian relatif. Artinya jika pada pemerintah pusat, kebijakan umum ini dapat berupa Undang-undang, kebijakan pelaksana berupa peraturan pemerintah sampai pada peraturan presiden sebagai kebijakan teknisnya dan dapat dianalogikan sendiri pada pemerintah tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota yang berupa peraturan daerah sampai pada petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) sebagai kebijakan teknis operasionalnya.

Aktivitas interpretasi kebijakan bukan hanya sekedar proses penjabaran dari kebijakan strategis atau umum ke dalam kebijakan pelaksana dan sampai tahap kebijakan teknis operasional, namun juga harus diikuti dengan pengomunikasian kebijakan yang telah diformulasikan tersebut melalui proses sosialisasi. Hal ini dilakukan dengan maksud agar masyarakat sebagai pihak yang dikenai kebijakan paham akan motivasi/alasan, tujuan serta sasaran kebijakan tersebut. Dalam proses ini secara bertahap akan menumbuhkan rasa kepedulian dan sikap kritis masyarakat terhadap tindakan pemerintah yang dalam hal kebijakan. Respon masyarakat tersebut merupakan manifestasi partisipasi mereka dalam konteks negara yang demokratis.

Tahap terakhir adalah aplikasi atau pelaksanaan. Tahap ini disebut juga tahap inti sekaligus perwujudan dari pelaksanaan dari serangkaian dua tahap sebelumnya. Tahap ini disebut oleh para ahli kebijakan sebagai tahap yang krusial. Hal tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan antara konsep teoritis dan konsep riil suatu kondisi sosial. Memang dalam proses perumusan kebijakan publik faktor-faktor yang dapat mempengeruhi ataupun dipengaruhi oleh kebijakan telah dianalisa dengan menggunakan asumsi-asumsi yang telah diperkuat oleh teori disiplin ilmu yang sesuai dengan substansi masalah yang akan dijadikan isu kebijakan. Namun, inilah kenyataan yang terkadang serba tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Dalam teori sebuah asumsi mungkin secara rasional dapat dipergunakan sebagai dasar meletakkan anggapan terhadap suatu kondisi riil. Namun, adanya sifat subyektifitas asumsi boleh jadi penyebab timbulnya kesenjangan atau perbedaan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dapat dilaksanakan atau- diimplementasikan. Dalam batas tertentu, perbedaan atau kesenjangan ini dapat ditoleransi. Namun apabila kesenjangan atau perbedaan ini berpotensi berkembang lebih besar melebihi dari batasan toleransi, maka hal demikian harus segera ditindaklanjuti.

Dalam implementasi kebijakan pada umumnya, beberapa faktor eksternal yang menghambat implementasi suatu kebijakan anatara lain berasal dari kondisi-kondisi berikut[33]:

[33] Said Zainal Abidin, Op.cit., Hlm. 158.

1) kondisi fisik, seperti halnya pada perubahan alam baik itu masalah cuaca, iklim ataupun bencana alam. Hambatan implementasi kebijakan yang disebabkan oleh kejadian/peristiwa alam;

2) Faktor politik; hal ini dapat dipahami sebagai perubahan politik yang mengakibatkan perubahan orientasi atau pendekatan dalam implementasi kebijakan;

3) Tabiat yaitu sikap dari sekelompok elit yang terlalu terburu-buru mengubah atau bahkan membuat kebijakan baru dari kebijakan pendahulu yang sedang berlangsung;

4) Terjadi penundaan karena kelambatan atau kekurangan faktor *input*; keadaan ini terjadi manakala faktor-faktor pendukung yang diharapkan tidak tersedia waktu dibutuhkan, atau salah satu dari kombinasi faktor pendukung tersebut tidak memadai;

5) Kelemahan pada kebijaksanaan itu sendiri; kelemahan ini dapat terjadi karena teori yang melatarbelakangi kebijakan atau asumsi yang dipakai dalam perumusan kebijakan tidak tepat.

Dari hasil penjelasan mengenai proses implementasi serta berbagai faktor-faktor yang berpotensi menghambat, maka penting untuk dilakukan tindakan kontrol atas pelaksanaan kebijakan tersebut. Kontrol kebijakan

tampil dalam tindakan pengawasan maupun pemantauan (*monitoring*). Kedua tindakan tersebut memiliki makna yang dapat dikatakan hampir sama sebab baik pengawasan maupun pemantauan sama-sama melakukan aktivitas melihat secara keseluruhan proses kebijakan apakah dalam implementasinya masih konsisten dengan maksud awal dibentuknya kebijakan serta hal-hal yang menjadi tujuan sebuah kebijakan. Selain itu, kontrol dalam arti pengawasan dan pemantauan juga dijadikan sebagai upaya preventif guna mempersiapkan dan menanggulangi semua hal-hal yang ada yang seiring berlangsungnya proses implementasi kebijakan berpotensi sebagai faktor-faktor penghambat. Sebagai upaya represif tatkala pelaksana kontrol menemukan praktik-praktik yang tidak sepatutnya dilakukan semisal perbuatan melawan hukum, pemaksaan, kecurangan dan sebagainya. Dalam hal tersebut, terdapat pengenaan sanksi bagi para pelaku yang tentunya didahului dengan temuan bukti-bukti yang cukup. Sehingga kegiatan kontrol bukan merupakan kegiatan yang berusaha untuk mencari kesalahan, namun untuk menemukan secara dini kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan yang- kemudian dapat segera dilakukan perbaikan dan pelurusan kembali agar akibat yang ditimbulkan tidak berkelanjutan. Kinerja kontrol seperti ini masuk kategori evaluasi dalam proses implementasi.

Tahap terakhir dari proses kebijakan publik adalah tahap evaluasi atau penilaian. Sebelumnya telah dijelaskan tentang kegiatan monitoring dalam implementasi kebijakan publik yang termasuk salah satu dari keseluruhan tahap evaluasi. Pengertian evaluasi kebijakan publik menurut Jones adalah sebagai "*an activity designed to judge the merits of government policies*

which varies significantly in the specification of object, the techniques of measurement, and the methods of analysis"[34]. Artinya, sebuah aktivitas yang dirancang untuk menilai nilai-nilai hasil kebijakan pemerintah yang secara mencolok memiliki beragam kekhususan/spesifikasi objek, teknik pengukuran, dan metode analisa. Penilaian yang dilakukan dalam pengertian evaluasi kebijakan publik tadi terdiri atas tiga unsur yaitu: *pertama*, spesifikasi obyek kebijakan merupakan kegiatan menilai hal-hal yang telah dicapai menurut kriteria-kriteria yang telah ditetapkan atau cara mudahnya dalam konteks dimana manfaat harus dinilai dan dipertimbangkan. *Kedua*, pengukuran (*measurement*) secara sederhana mengacu pada pengumpulan informasi yang relevan dengan tujuan kebijakan. *Ketiga*, analisa adalah proses penelaahan terhadap informasi atau data-data yang telah terkumpul guna membuat kesimpulan.

Lebih lanjut pengertian evaluasi kebijakan publik secara lengkap mencakup tiga pengertian yaitu[35]:

1) evaluasi awal yaitu dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum diimplementasikan (*ex-ante evaluation*);

2) evaluasi dalam proses implementasi atau dalam aktivitas kontrol *monitoring*;

3) evaluasi akhir yang dilakukan setelah proses implementasi kebijakan (*ex-post evaluation*).

[34] Joko Widodo, Op.cit., Hlm. 113.

[35] Said Zainal Abidin, Op.cit., Hlm. 165.

Evaluasi awal merupakan tahap pendahuluan sebelum dilakukan implementasi kebijakan. Meskipun pada tahap perumusan kebijakan publik telah ditetapkan rumusan masalah formal kebijakan serta strategi dan rekomendasi kebijakan ternyata belum bisa memberikan kepastian keberhasilan pelaksanaannya. Oleh karena itu, apa yang telah dirumuskan tersebut harus melalui proses sosialisasi terlebih dahulu. Sosialisasi bukan hanya bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai hal-hal yang menyangkut kebijakan ataupun sekedar mengetahui pemahaman masyarakat atas masalah yang perlu ditindaklanjuti tersebut. Hal yang tidak kalah pentingnya yaitu untuk memberikan informasi tentang hak dan kewajiban mereka dan sarana-sarana yang disediakan untuk berinteraksi dengan pelaksana kebijakan. Sedikit menyeimbangkan posisi tawar dengan masyarakat akan mempermudah pelaksanaan program kebijakan yang telah terumuskan.

Pengertian evaluasi akhir adalah menyangkut penilaian terhadap keseluruhan proses kebijakan. Karena tujuan evaluasi akhir adalah membangun dan menyempurnakan kebijakan. Bukan hanya kekurangan-kekurangan dalam hal rumusan masalah, strategi yang telah dipilih ataupun implementasi kebijakan saja yang menjadi obyek penilaian. Begitu pula hal-hal yang berhasil dilaksanakan. Kegagalan dijadikan sebagai hal yang perlu untuk diperbaiki, sedangkan keberhasilan menjadi contoh yang dipertahankan dan dikembangkan untuk pembuatan kebijakan selanjutnya.

Dalam evaluasi, keberhasilan dan kegagalan tidak digeneralisasikan terhadap semua proses kebijakan. Mungkin bisa jadi, dalam proses kebija-

kan baik itu perumusan masalah hingga proses sosialisasi berjalan sesuai rencana atau dapat dikatakan tanpa kendala apapun. Ketika memasuki implementasi kebijakan, ditemukan beberapa keganjilan-keganjilan pelaksanaan program kebijakan yang inkonsistensi dengan juklak maupun juknisnya. Sehingga Langbein membedakan tipe riset evaluasi publik menjadi dua macam yaitu, tipe evaluasi proses dan tipe evaluasi *outcome* atau hasil. Masing-masing tipe evaluasi tersebut juga memiliki metode riset sendiri. Tipe evaluasi pertama adalah memberi fokus pada proses, dimana penilaiannya dilakukan pada ketepatan prosedural substansi kegiatan. Persoalannya pada kegiatan pada masing-masing tahap kebijakan. Sedangkan tipe evaluasi yang kedua melakukan penilaian terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Maksudnya, sejauh mana kebijakan publik telah membawa perubahan yang dikehendaki kepada kelompok sasaran tertentu serta apakah tujuan yang dicapai telah memenuhi kriteria kelayakan seperti kepatutan (*appropriateness*), rasional, *time horizon*, dan penerimaan-(*acceptability*)[36]. Sehingga melalui evaluasi-evaluasi tersebut di atas dapat diperoleh rekomendasi terkait masa depan kebijakan publik tadi yang antara lain meliputi:

1) kebijakan kebijakan tersebut perlu diteruskan;
2) kebijakan tersebut perlu diteruskan dengan suatu perbaikan;
3) menjadikan keberhasilan kebijakan itu sebagai contoh kebijakan lain atau memperluas berlakunya proyek;

[36] Ibid, Hlm. 171.

4) kebijakan tersebut sepatutnya perlu dihentikan.

Dengan demikian ketika pemerintah membuat sebuah kebijakan publik hendaknya memperhatikan asas yang bersifat formal dimana asas ini berkaitan dengan prosedur yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan kebijakan publik. Disamping itu, yang lebih penting yaitu mengenai asas materiil dimana asas ini menyangkut isi kebijakan publik sendiri. Jangan sampai aktor kebijakan merumuskan masalah kebijakan yang salah sehingga akan menimbulkan konsekuensi pada strategi kebijakan yang tidak obyektif berdasarkan kriteria-kriteria yang layak. Terlebih lagi jika adanya tendensi kepentingan kelompok elit politik tertentu yang menghasilkan isi kebijakan yang tidak pro rakyat yang akibatnya terjadi politisasi terhadap prosedur kebijakan publik. Hal tersebut dikatakan sebagai kebijakan "musiman" yang orientasinya cenderung memanfaatkan dibandingkan menyejahterakan masyarakat. Apabila tujuan yang dikehendaki oleh aktor kebijakan telah berhasil dicapai, maka kebijakan otomatis seakan-akan hilang tanpa mempertimbangkan dampak yang dihasilkan terhadap masyarakat. Jadi, kini sudah saatnya pemerintah memperlakukan masyarakatnya sebagai mitra kerja dalam menjalankan proses pemerintahan. Keaktifan partisipasi mereka merupakan wujud penyelenggaraan pemerintah yang demokratis sehingga bersama-sama dapat mencapai cita-cita nasional berdasarkan prinsip dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

C. Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah sesuai dengan besar imbangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mendanai kebutuhan Daerah dalam melaksanakan pemerintahannya berdasarkan asas desentralisasi. DBH dilaksanakan dengan prinsip menganut sumbernya. Dalam arti pembagian kepada daerah atas penerimaan yang dibagihasilkan didasarkan oleh daerah penghasil[37]. Dana bagi hasil bersumber pajak dan sumber daya alam (SDA). Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas: a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) c. Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh WPOPDN) dan PPh Pasal 21. Sedangkan DBH sumber daya alam terdiri dari:

1) Kehutanan;
2) Pertambangan umum;
3) Perikanan;
4) Pertambangan minyak bumi;
5) Pertambangan gas bumi;
6) Pertambangan panas bumi.

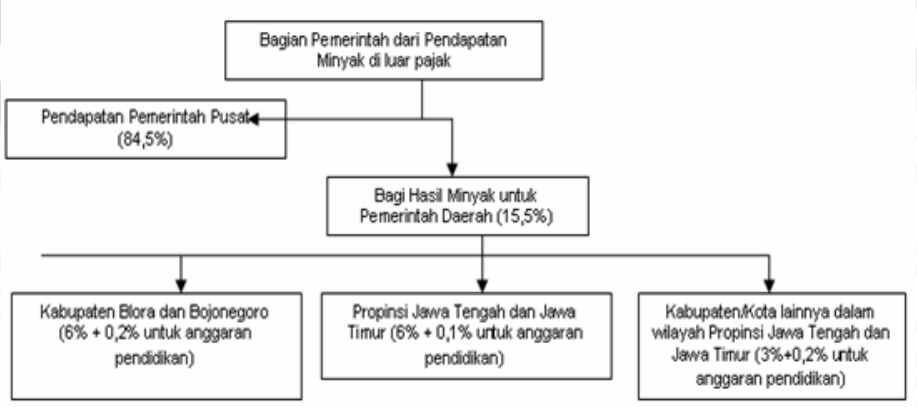
[37]http://www.docstoc.com/docs/45892794/?ct=40&utm_source=docstoc&utm_medium=email&utm_term=Registration+-+Doc&utm_content=Registration+Confirmation+With+Doc+-+DP+-+v2&utm_campaign=Registration&alt=e5b6fa31-c576-41d3-8b38-811284e13354, diakses pada tanggal 11 Maret 2012

Dana bagi hasil merupakan salah satu unsur dari dana perimbangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Jumlah dana perimbangan yang dialokasikan telah ditetapkan setiap tahunnya dalam APBN. Serta pembagian dana menurut imbangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dari berbagai sektor baik dari sektor SDA, Pajak (DBH) DAU (Dana Alokasi Umum) serta DAK (Dana Alokasi Khusus). Misalnya, pembagian dana bagi hasil dari sektor SDA berupa minyak bumi yang berasal dari wilayah daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai ketentuan yang berlaku yaitu 84,5% untuk Pemerintah, sedangkan 15,5% diperuntukkan kepada Daerah (Pasal 14 huruf f UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Dana Perimbangan). Pasal 20 ayat (2) huruf b menyebutkan bahwa 0,2% dana bagi hasil dibagikan kepada daerah penghasil untuk menambah anggaran pendidikan dasar. Alur pembagian serta porsi dana bagi hasil antara pemerintah pusat dengan daerah dapat dilihat berdasarkan gambar bagan berikut:

Gambar 2.2.

Bagan Alur

Pembagian Dana Bagi Hasil Minyak Bumi



Sumber: BlokBojonegoro.com

Penerimaan Negara yang dibagi hasilkan kepada daerah bertujuan agar manfaat dari hasil pungutan pajak dan pengelolaan sumber daya alam dapat dinikmati oleh daerah penghasil serta daerah sekitar dalam satu provinsi yang bersangkutan. Apabila dana tersebut dapat dikelola dan dimanfaatkan secara maksimal tentu akan berimplikasi pada peningkatan pendapatan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Intensitas pemberian dana bagi hasil dipengaruhi oleh potensi-potensi daerah maupun pertimbangan dan penghitungan secara obyektif serta realisasi yang diterima dari pemerintah pusat. Dapat dimaklumi, pembagian hasil penerimaan pajak dan sumber daya alam yang berdasarkan daerah asal (*by origin*) cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah[38]. Maka dari itu, diberlakukan prinsip celah fiskal (*fiscal gap*) dimana selisih antara kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*). Ketika kapasitas fiskal suatu daerah mengalami peningkatan sehingga mampu mengakomodasi kebutuhan pembiayaan otonomi daerahnya, pemerintah secara gradual akan mengurangi jatah DAU bagi daerah yang bersangkutan. Di artikan secara gradual sebab untuk mengurangi ketergantungan DAU tidak dilakukan secara signifikan masih dipertimbangkan dari aspek eksternal yakni berdasarkan data statistik antara lain jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi dan sebagainya. Inilah upaya pemerintah pusat untuk menanggulangi dampak serius ketimpangan antar daerah.

[38] Widjaja., HAW, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm. 46.

Dana bagi hasil boleh jadi merupakan sumber pendapatan yang krusial bagi daerah tertentu. Meskipun porsi dominan masih dipegang oleh pemerintah pusat dan terkadang perolehannya tidak sesuai target yang ditetapkan daerah, namun sedikit banyak menjadi solusi atas kesulitan pembiayaan pelaksanaan otoda akibat minimnya sumber pendapatan daerah. Dari segi administrasi, dbh dipandang sebagai insentif bagi daerah agar mampu mengoptimalkan sektor-sektor obyek kena pajak daerah sebagaimana terklasifikasi untuk dibagihasilkan hasilnya.

D. Minyak Bumi

Pengertian istilah sumber daya alam minyak bumi memiliki penjelasan yang berbeda-beda dalam berbagai sumber. Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dalam Bab I ayat (1) disebutkan bahwa "Minyak atau *crude oil* (minyak mentah) adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer dalam fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin, mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batu bara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi". Dalam pengertian yang lain dapat ditemukan dalam Pasal 3 huruf i *The Petroleum Tax Code*, 1997 Negara India. Pasal 3 huruf i berbunyi sebagai berikut:

"Petroleum" means crude oil existing in its natural conditions i.e. all kinds of hydrocarbons and bitumens, both in solid and liquid form, in their natural state or obtained from Natural Gas by condensation or extraction, including distillate and condensate (when commingled with the heavier hydrocarbons and delivered as a blend at the delivery point) but excluding Natural Gas"[39].

Apabila diartikan ke dalam Bahasa Indonesia adalah petroleum berarti minyak mentah yang keberadaannya dalam bentuk kondisi alami, semua jenis bitumen dan hidrokarbon (rumus kimia C_xH_y), baik dalam bentuk cair dan padat, yang dalam bentuk alaminya atau diperoleh dari digali atau kondensasi (pengembunan), yang termasuk didalamnya cara distilasi (penyulingan) dan kondensasi (pengembunan) (bilamana berkaitan dengan hidrokarbon dan bentukan sebagai bentuk campuran) akan tetapi tidak termasuk Gas Alam.

Istilah (*term*) minyak bumi (petroleum) juga dijelaskan dalam *Schlumberger Oilfield* Glossary di website *www.oilfieldglossary.com* sebagai berikut:

"Petroleum is a complex mixture of naturally occurring Hydrocarbon compounds found in rock. Petroleum can range from solid to gas, but the term is generally used to refer liquid crude oil. Impurities such as sulfur, oxygen and nitrogen are common in petroleum. There is considerable variation in color, gravity, odor, sulfur content and viscosity in petroleum from different areas".

Minyak bumi, adalah campuran kompleks dari senyawa alami hidrokarbon yang ditemukan di bebatuan. Minyak bumi dapat berkisar dari bentuk padat ke gas, namun istilah itu umumnya digunakan untuk menyebut minyak mentah cair. Kotoran seperti belerang, oksigen dan nitrogen dalam minyak bumi adalah hal biasa. Terdapat variasi warna, gravitasi, bau, kandungan belerang dan viskositas (*density*) dalam minyak bumi di area-area berbeda.

[39] H. Salim HS, *Hukum Pertambangan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, Hlm. 229.

Dari penjelasan di atas, dapat diperoleh pengertian minyak bumi secara umum. Bahwa minyak bumi merupakan senyawa hidrokarbon yang terdiri dari unsure utama karbon dan hidrogen yang diperoleh dari proses penambangan. Unsur lain seperrti belerang (sulfur), nitrogen dan oksigen merupakan unsur runtut atau dalam prosentase kecil[40].

Minyak bumi merupakan komoditas strategis baik bagi negara penghasil (produsen) maupun negara konsumen. Hal ini terkait dengan berbagai peran sumber energi fosil tersebut. Peran minyak bumi amatlah vital antara lain ia sebagai:

1) sumber energi domestik; bahwa minyak bumi dikatakan sebagai motor penggerak aktivitas suatu negara. Secara lebih mendasar ia juga sebagai salah satu penentu keberlangsungan hidup rakyat Indonesia;

2) sebagai sumber penerimaan negara; jelaslah dengan kondisi keberlimpahan sumber daya alam minyak dengan total 7.408,34 MMSTB[41] (Juta Stock Tank Barrel) akan menjadi daya tarik investor sekaligus menjadi memberikan devisa bagi negara;

3) sebagai pendukung pembangunan daerah; baik dana bagi hasilnya yang turut berkontribusi pada peningkatan perekonomian, juga perusahaan/kontraktor yang melakukan kegiatan usaha migas akan memberikan

[40] Pusat Pengembangan Tenaga Perminyakan dan Gas Bumi, 2010, PPT Migas, Cepu Jawa Tengah, Hlm. 10

[41] Dtijen Migas, *Statistik Minyak Bumi*, http://mesdm.go.id.

sebagian aktivanya untuk *community development* daerah yang bersangkutan;

4) sebagai faktor penting dalam neraca perdagangan; bahwa ekspor sektor ESDM termasuk migas masih merupakan komponen penting pembentuk surplus neraca perdagangan Indonesia;

Tabel 2.1.

Perkembangan Neraca Perdagangan (dalam Miliar Rupiah)

Uraian/Tahun	2004	2005	2006	2007	2008
Ekspor	24.354	29.557	36.276	40.248	50.088
Impor	13.032	18.503	18.783	22.310	32.157
Surplus	11.332	11.054	17.493	17.938	17.932

Sumber: ESDM (2008)

5) sebagai bahan baku industri; untuk menjalankan kegiatan produksi industri nasional (manufaktur, konstruksi, pertanian, pertambangan dan sebagainya) memerlukan minyak bumi dan berbagai hasil olahannya, misalnya bahan bakar mesin, sebagai pembangkit energi listrik dan lain-lain;

6) ketahanan energi; hal ini minyak bumi dipandang sebagai salah satu energi primer yang energinya mampu dikonversi menjadi bentuk energi lain. Sehingga harus dijamin ketersediaan pasokan energi secara berkelanjutan dan dalam waktu yang tepat dengan tingkat yang tidak merugikan/terjangkau oleh konsumen.

Dengan mempertimbangkan berbagai peran di atas dan sifat *unrenewable*-nya maka kegiatan pertambangan di bidang eksplorasi-eksploitasi minyak bumi haruslah memperhatikan ketersediaan cadangannya (*reserve*). Sebab dengan kecenderungan kebutuhan minyak bumi yang semakin meningkat sementara intensitas produksi secara gradual menurun karena laju eksploitasi yang tak terkontrol akan membawa pada kondisi kelangkaan minyak bumi. lebih jauh kondisi ini diperkirakan produksi puncak minyak dunia akan mencapai puncak antara tahun 2010-2015 sementara cadangan yang tersisa khususnya di wilayah Timur Tengah diperkirakan tidak setinggi yang selama ini dinyatakan (Steger dkk., 2005).[42] Prediksi lain memperkirakan bahwa puncak produksi produksi dunia tersebut akan terjadi sekitar tahun 2030-2037 pada tingkat 6,1-7,2 miliar ton per tahun (1 barrel=136,4 kg), volume ini akan terus menurun menjadi sekitar 2,7-3,0 miliar ton pertahun pada tahun 2050. Puncak produksi ini terjadi jauh sebelum turunnya sumber daya minyak dunia karena sumber daya yang tersisa berukuran relatif kecil dan relatif lebih sulit untuk ditambang.[43]

[42] Rachmad Budiarto, Op.cit, Hlm. 41.

[43] Ibid, Hlm. 42.

E. Efektifitas Hukum

Hukum sebagai sarana atau alat dalam sistem sosial. Dalam konteks sosial, hukum sebagai lembaga kemasyarakatan yang berdampingan dengan lembaga/institusi kemasyarakatan yang lain dan mengadakan interaksi serta saling mempengaruhi satu sama lain. Dengan arti, bahwa hukum merupakan bagian dari suatu lembaga kemasyarakatan sedangkan eksistensi lembaga kemasyarakatan tersebut dapat mempengaruhi sistem hukum yang ada.

Hukum sebagai sebuah fenomena sosial dkaitkan dengan jaringan atau sistem sosial yang disebut masyarakat. Hukum memiliki kekuatan untuk mengendalikan dan mengatur kelompok atau individu masyarakat dalam rangka memenuhi hak dan kewajibannya . Namun ketika hukum ditinjau dari perspektif politik, hukum merupakan suatu sarana dari elit yang memegang kekuasaan dan sedikit banyak dipergunakan untuk mempertahankan kekuasaan, atau untuk menambah serta mengembangkannya.[44] Sehingga hukum memiliki suatu relatifitas dengan masing-masing sudut pandang dalam disiplin ilmu.

Efektifitas hukum teridentifikasi ketika dia dapat dijalankan sebagaimana sesuai tujuannya dan sesuai dengan dinamika masyarakat. Artinya, hukum belum cukup apabila hanya memenuhi syarat filosofis/ideologis dan yuridis saja, karena secara sosiologis hukum (peraturan) juga harus berlaku.

[44] Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, Hlm. 15.

Menurut Soerjono Soekanto efektif/tidaknya hukum dipengaruhi oleh unsur-unsur berikut ini:[45]

(1) instrumen hukum, bahwa hukum haruslah terlegitimasi secara filosofis/ideologis, yuridis dan sosiologis.

(2) penegak/pelaksana hukum; bahwa justifikasi ketidakefektifan hukum tidak dapat hanya dilihat dari kualitas hukum itu sendiri, melainkan perlu diidentifikasi unsur pelaksana/penegak hukumnya. Kemungkinan bisa terjadi adalah para penegak/pelaksana hukum kurang tegas atau kurang bertanggung jawab dengan pekerjaannya;

(3) hukum dan sosial–budaya masyarakat (kultur); bahwa kesadaran hukum seluruh elemen masyarakat mempengaruhi efektifitas hukum. Terdapat suatu rumusan bahwa sumber satu-satu hukum dan kekuatan mengikat adalah kesadaran hukum masyarakat. Kemudian bahwa perasaan dan keyakinan hukum individu, merupakan pangkal daripada kesadaran hukum masyarakat.

[45] Soerjono Soekanto, Ibid, Hlm. 13

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Pada penelitian hukum ini adalah penelitian hukum empiris. Jenis penelitian hukum empiris adalah memandang bahwa hukum tidak semata-mata hanya sebagai *rules*, melainkan sebagai *regularities* yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari atau dalam alam pengalaman[38]. Pemilihan jenis penelitian tersebut mengandung alasan bahwa hukum selain berupa kaidah atau aturan (hukum material) dalam suatu peraturan hukum positif (hukum formal) juga sebagai sarana penggerak masyarakat (*social engineering*) yang efektif ketika diimplementasikan. Terlebih lagi, melalui penelitian hukum empiris (*empirical legal research*) akan mengetahui bagaimana reaksi masyarakat luas terhadap pemberlakuan kaidah-kaidah hukum dan sejauh mana upaya pemerintah melalui perangkat/lembaga yang berwenang dalam menegakkan hukum (*law enforcement*).

[38] Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, Hlm. 34.

B. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis-sosiologis, yaitu pendekatan penelitian yang mengkaji persepsi dan perilaku subyek hukum (manusia dan badan hukum) dan masyarakat serta efektifitas berlakunya hukum positif di masyarakat[39]. Di sini memusatkan perhatian pada subyek hukum sebagai pelaku utama yang memainkan peran atau pola perilaku tertentu dalam kehidupan sosial serta keterkaitannya dengan berlakunya aturan tertentu/hukum positif terhadap mereka (efektifitas dan dampak).

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan lingkup Pemkab Bojonegoro utamanya Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda), Dinas Pendidikan Daerah (Disdikda), BAPPEDA, BPKKD dan Dinas Pekerjaan Umum (DPU) Kabupaten Bojonegoro. Alasan dipilihnya lokasi penelitian tersebut adalah wewenang dinas-dinas tersebut sesuai tupoksi dalam hal penerimaan, perencanaan/pemanfaatan, pelaksanaan kebijakan pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro. Peneliti ini juga akan meninjau tempat hasil pemanfaatan DBH minyak bumi dalam bentuk infrastruktur fisik, sekolah-sekolah dalam jenjang pendidikan dasar yang paling terdampak kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi (migas) guna memperoleh fakta pelaksanaan dan dampak dari kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten

[39] Ibid, Hlm. 39.

Bojonegoro dalam rangka pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi sebesar 0,2% (persen) untuk pendidikan dasar tersebut.

D. Jenis Data dan Sumber Data

1. Jenis Data

a) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh atau diterima dari hasil penelitian di lapangan. Data primer dalam jenis penelitian hukum empiris antara lain pengetahuan, pemahaman, sikap, tindakan, persepsi, pengalaman, dan lain-lain yang diperoleh langsung dari subyek penelitian[40]. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, data primer adalah hasil interview antara peneliti dengan narasumber/responden yaitu pejabat yang berkompeten menjelaskan tentang DBH minyak bumi serta kebijakan dalam memanfaatkan DBH tersebut sesuai tupoksi pada masing-masing instansi/dinas.

b) Data Sekunder

Data sekunder adalah data-data yang tidak diperoleh secara langsung dari subyek penelitian. Dengan arti bahwa data-data tersebut diperoleh melalui penelaahan atau analisa literatur, peraturan perundang-undangan yang berlaku, dokumen-dokumen dan sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan. Sumber data sekunder diperoleh dari situs online Jaring Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Pemerintah

[40] Ali Syafaat dkk, Buku Pedoman Penulisan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2012/2013, FH UB, Malang, 2012, Hlm.15.

Kabupaten Bojonegoro, institusi penelitian, PDIH Fakultas Hukum Universitas Brawijaya serta situs-situs dari internet.

E. Teknik Pengumpulan Data

1. Data Primer

   Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara/interview secara langsung dengan subyek penelitian menggunakan materi pertanyaan telah disusun sistematis sebelumnya. Agar memperoleh jawaban secara lebih jelas dan lengkap dari terwawancara, maka peneliti dapat mengembangkan pertanyaan diluar daftar pertanyaan yang telah dibuat sepanjang tetap pada konteks pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi sebesar 6% (persen) dan 0,2% (persen) untuk pendidikan dasar. Selain dari hasil wawancara, data primer dapat diperoleh melalui observasi terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh subyek penelitian di lapangan.

2. Data Sekunder

   Data sekunder dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

   a) Dokumentasi

      Teknik dokumentasi digunakan untuk menginventarisir dan melakukan studi dokumen penting dari institusi yang diteliti yang relevan dengan permasalahan yang akan dicari jawabannya.

b) Kepustakaan

Teknik ini dilakukan dengan cara menggali teori-teori hukum dari literatur/buku referensi yang tersedia, menelusuri peraturan perundang-undangan positif, dan sebagai alternatif lainnya adalah melakukan *browsing* situs internet untuk mencari dan mendapatkan lebih banyak informasi.

F. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Populasi adalah seluruh obyek penelitian yang mencakup unit atau manusia dapat pula berbentuk gejala atau peristiwa yang mempunyai ciri-ciri yang sama[41]. Biasanya populasi ini berskala besar, luas serta bersifat heterogen/homogen yang dalam hal populasi dalam penelitian ini mencakup pejabat-pejabat dari Dinas/SKPD terkait yang membuat dan melaksanakan kebijakan Pemkab Bojonegoro dalam rangka memanfaatkan dana bagi hasil minyak bumi. Maka tidak efektif dan efisien jika untuk meneliti seluruh populasi. Oleh karena itu, cukup dipilih beberapa saja yang dianggap cukup mewakili seluruh populasi yang ada untuk diteliti sebagai sampel.

2. Sampel

Sampel ditentukan berdasarkan dari jenis informan dan kebutuhan data yang diperlukan. Dalam penelitian yuridis sosiologis, peneliti mengguna-

[41] Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, Hlm.95.

kan teknik sampel bertujuan (*purposive sampling*). Penggunaan *purposive samping* memiliki tujuan untuk menjaring informasi berdasarkan keahlian dan wewenang subyek penelitian di bidangnya. Dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap mewakili populasi[42]. Kemudian selanjutnya dianalisis sebagai dasar dari penulisan skripsi ini. Informan yang dipilih sebagai sumber informasi dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas BAPPEDA, Staff Keuangan Dinas Pendapatan Daerah, Kepala Seksi Perencanaan dan Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung Dinas Pekerjaan Umum, Bidang Akuntansi BPKKD, Bagian Pemerintahan dan Bidang Bina Perusahaan Daerah Bagian Perekonomian Kabupaten Bojonegoro.

G. Teknik Analisis Data

1. Proses analisis

Proses analisis adalah tahapan pelaksanaan analisis yang dimulai sejak pengumpulan data dilakukan dan dikerjakan secara intensif sesudah meninggalkan lapangan penelitian[43]. Hal ini mengandung pengertian bahwa sejak kegiatan pengumpulan data, analisis sudah mulai dilakukan dan secara lebih intensif guna memperoleh informasi penting yang relevan. Hal ini

[42] Burhan Ashshofa, Op.cit., Hlm. 91.
[43] Moleong, J, Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2010, Hlm. 281.

selain untuk memahami substansi data/informasi, juga untuk menyortir data/informasi yang telah terkumpul sesuai kebutuhan. Kemudian dipertajam dengan teori-teori yang diperoleh dari literatur maupun peraturan perundang-undangan. Akhirnya hasil analisis akan disusun secara sistematis sehingga memberikan penjelasan jawaban atas permasalahan dalam penelitian. Adapun metode analisisnya ialah deskriptif analisis yaitu menguraikan dan menganalisis data secara jelas dan ilmiah sesuai dengan realitanya dan berbagai teori yang digunakan.

2. Metode analisis

   Metode analisis yang digunakan adalah Deskriptif Kualitatif yaitu dengan cara menguraikan, menggambarkan dan menjelaskan suatu data/informasi yang telah diperoleh dan menghubungkannya dengan teori-teori yang ada.

H. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini membutuhkan beberapa definisi yang khusus untuk memberikan batasan dalam penelitian, antara lain:

1. **Pemanfaatan** adalah sebuah proses mengambil suatu nilai manfaat/guna baik secara langsung maupun tidak langsung dari adanya investasi berupa kegiatan industri ekstraktif minyak bumi (migas) yang dapat berupa pemasukan pajak dan retribusi daerah, dana bagi hasil dan lain sebagainya.

2. **Kebijakan Publik** adalah tindakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro melalui badan/lembaga pemerintah daerah untuk menyelesaikan isu penting di daerahnya berdasarkan asas *freis ermessen* baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau peraturan kebijakan.
3. **Dana Bagi Hasil** dalam penelitian ini adalah dana bagi hasil dari sumber daya alam minyak bumi adalah besaran 6 persen dan 0,2 persen untuk menambah anggaran pendidikan dasar bagi daerah penghasil telah ditentukan dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 maupun PP No. 55 Tahun 2005. Kriteria suatu daerah ditetapkan sebagai daerah penghasil subsektor minyak bumi mengacu pada Kepmen ESDM No. 3124K/80/MEM/2012 yaitu terdapat lokasi kepala sumur produksi (*wellhead*) yang menghasilkan minyak/gas bumi yang terjual (*lifting*) dan menghasilkan penerimaan negara.
4. **Minyak Bumi** juga dapat disebut juga petroleum atau minyak mentah (*crude oil*) adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer dalam fase cair atau padat, termasuk aspal, lilin, mineral atau ozokerit dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batu bara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha migas. Minyak bumi disini merupakan kandungan minyak bumi yang berada di wilayah administratif Kabupaten Bojonegoro.
5. **Efektifitas Hukum**, Soerjono Soekanto mengutarakan dalam teorinya bahwa hukum merupakan tatanan dari beberapa unsur yang secara kom-

prehensif dapat menciptakan efektifitas dalam sistemnya, yaitu instrumen hukumnya sendiri, pelaksana/penegak hukum, dan kultur/budaya hukum masyarakat.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Bojonegoro

1. Kondisi Geografis dan Demografis

Kabupaten Bojonegoro secara astronomis terletak pada 111°25'-112°09' BT dan 6°59'-7°37' LS. Secara geografis Kabupaten Bojonegoro memiliki luas wilayah 2.198,79 Km^2, dengan jumlah penduduk 1.408.089 jiwa pada tahun 2012. Adapun lokasinya terletak ±110 Km dari Ibukota Provinsi Jawa Timur, Surabaya. Sebagai kabupaten yang dilintasi oleh Sungai Bengawan Solo, maka secara periodik daerah ditepian sungai dapat dimanfaatkan sebagai kegiatan pertanian ekstensif. Selain itu, bagi daerah sepanjang lintasan sungai yang merupakan dataran rendah dengan ketinggian di bawah 25m yang termasuk Kecamatan Kota Bojonegoro juga rawan terkena bencana banjir ketika musim penghujan. Untuk itu, Pemda Bojonegoro memberlakukan program pompanisasi yang terletak di 8 kecamatan (dari total 28 Kecamatan) yang merupakan daerah yang tidak hanya berpotensi terkena dampak bencana banjir, tetapi juga yang berpotensi kekeringan ketika musim kemarau. Sedangkan wilayah Bojonegoro bagian selatan yang merupakan dataran tinggi (81,29% ketinggian 25m

dpl) di sepanjang kawasan Gunung Kramat, Gunung Pandan dan Gunung Gajah. Batas-batas wilayah Kabupaten Bojonegoro antara lain:

Sebelah Utara : Berbatasan dengan Kabupaten Tuban

Sebelah Timur : Berbatasan dengan Kabupaten Lamongan

Sebelah Selatan: Berbatasan dengan Kabupaten Nganjuk, Madiun dan Jombang

Sebelah Barat : Berbatasan dengan Kabupaten Ngawi dan Blora (Jawa Tengah)

Tanpa adanya wilayah pesisir pantai, praktis warga Bojonegoro mengandalkan media tanah untuk sumber mata pencahariannya. Tercatat dalam data penggunaan tanah berikut: a) tanah sawah 32,65%; b) tanah kering 24,39%; c) hutan negara 42,74%; d) perkebunan 0,04% dan lain-lain 0,18%. Untuk penggunaan tanah sawah sebesar 32,65%, warga Bojonegoro yang 80% hidup dengan bertani, hanya 40% (13,06%) petani yang mengelola sawah dengan tanah sawah milik sendiri dan sisanya merupakan petani buruh yang tak punya lahan sawah sendiri. Sedangkan 42,74% hutan negara yang dikelola oleh Perhutani KPH Bojonegoro seluas 50.114 Ha terbagi struktur hutan dengan berbagai kebutuhan diantaranya kawasan hutan produksi tapi lahannya tidak produktif luasnya17.307,7 Ha, kawasan hutan produksi dengan lahan produktif luasnya mencapai 22.576,1 Ha, kawasan hutan lindung dengan luas 1.012,2 Ha, kawasan hutan untuk penggunaan lain seluas 1.457,7 Ha, dan kawasan hutan perlindungan dengan luas 5.673,4 Ha, kawasan hutan bukan untuk produksi tapi lahannya

produktif seluas1.232,3 Ha, serta kawasan hutan bukan untuk produksi dengan lahan tidak produktif 884,2 Ha.

Apabila mengenal Kabupaten Bojonegoro juga tidak terlepas dengan sejarah kemiskinan yang telah menjadi identitas kota kecil di Provinsi Jawa Timur ini. Potret kemiskinan ini pun telah diabadikan oleh seorang ilmuwan dari University of Queensland Australia bernama C.L.M Penders dalam bukunya *Bojonegoro 1900-1942: A Story of Endemic Poverty in North East Java Indonesia*. Dalam buku tersebut dijelaskan bahwa dari 50 orang yang masuk RS, separuh meninggal karena kekurangan gizi. Tiga jam kerja bakti gotong royong, 1.30 menit banyak diantara mereka yang pingsan.

Dibalik sejarah pahit di atas tidak lantas membuat Kabupaten Bojonegoro diam dan hanya menerima fakta ini. Melalui dua momentum penting yakni pembuatan Waduk Pacal pada masa kolonial Belanda (1933) dan penanaman padi sistem intensif dengan perbaikan irigasi pada era orde baru (1968-1998) perlahan-lahan mampu memperbaiki kualitas hidup masyarakat. Hal tersebut tidak serta merta karena adanya kebijakan pembangunan pemerintah daerah, melainkan adanya prinsip *"sepi ing pamrih, rame ing gawe"* warisan orang Kalang dan Samin yang tetap dipegang teguh oleh masyarakat Bojonegoro yang bersinergi dengan program pemerintah daerah merupakan kunci keberhasilan mengentaskan kabupaten tersebut dari jurang kemiskinan.

2. Visi dan Misi Kabupaten Bojonegoro

Visi dan misi merupakan landasan bagi Kabupaten Bojonegoro untuk menyusun rencana-rencana kerja yang akan mengarahkan pada kondisi dan tujuan-tujuan tertentu yang akan dicapai Bojonegoro kedepan. Visi dan misi pembangunan Kabupaten Bojonegoro merupakan sarana bagaimana suatu gambaran masa depan daerah dapat dikomunikasikan dan disepakati. Hal tersebut dituangkan dalam RPJMD Kabupaten Bojonegoro Tahun 2013-2018 yang di dalamnya memuat rencana-rencana strategis pemkab dan menjadi haluan seluruh SKPD bekerja sampai periode 5 tahun mendatang.

a. Visi

Visi adalah suatu gambaran umum mengenai kondisi/keadaan ideal masa mendatang yang akan diwujudkan melalui suatu proses perencanaan dan komitmen pembangunan dengan melibatkan dukungan dan partisipasi seluruh *stakeholder* yang ada. Berpijak pada kondisi Kabupaten Bojonegoro saat ini beserta memperhitungkan tantangan dan potensi yang kelak akan dihadapi, maka visi Kabupaten Bojonegoro adalah ***" Terwujudnya Bojonegoro Sebagai Lumbung Pangan dan Energi yang Produktif, Berdaya Saing, Adil, Sejahtera, Bahagia dan Berkelanjutan".*** Variabel-variabel dari visi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

(1) Bojonegoro Lumbung Pangan Negeri; bermakna bahwa Kabupaten Bojonegoro adalah daerah penghasil pangan yang meliputi pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan yang unggul dan terdepan

dengan manajemen yang profesional. Bojonegoro sebagai lumbung pangan Indonesia merupakan tempat penghasil, penyimpanan, pendistribusian, pengolahan dan perdagangan pangan dalam arti luas dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan usaha produktif pengolahan hasil pertanian, serta penyediaan stok pangan secara berkelanjutan.

(2) **Bojonegoro Lumbung Energi Negeri**; bermakna bahwa Bojonegoro sebagai daerah yang dianugerahi potensi kekayaan alam berupa tambang minyak dan gas bumi (migas) mampu untuk mengelola sumber daya energi migas serta sumber energi lainnya secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam rangka untuk menopang kebutuhan energi nasional dan sebagai modal dasar pembangunan. Eksploitasi migas sebagai sumber daya alam tak terbaharukan di Bojonegoro didukung dengan ketersediaan tekhnologi, manusia, dan modal dengan memperhatikan prinsip keadilan antar generasi.

(3) **Bojonegoro yang Produktif**; bermakna bahwa produktifitas sektor pertanian, industri pengolahan, listrik, gas, dan air bersih, konstruksi, perdagangan, hotel, restoran, angkutan dan komunikasi, keuangan, persewaan, dan perusahaan serta jasa-jasa di Kabupaten Bojonegoro mendapatkan perhatian secara serius dan dikelola secara optimal dalam rangka meningkatkan pondasi perekonomian masyarakat Bojonegoro.

(4) **Bojonegoro yang Berdaya Saing**; bermakna bahwa semua kegiatan yang dilakukan, baik pada tingkat pemerintah atau swasta, dilakukan

atas dasar efisiensi dan efektifitas sehingga menciptakan kegiatan dengan produktifitas tinggi sehingga setiap produk yang dihasilkan di wilayah Kabupaten Bojonegoro dapat bersaing baik di level lokal regional, nasional bahkan internasional. Dengan berdaya saing diharapkan Bojonegoro memiliki keunggulan kompetitif dalam memperoduksi pangan, energi, jasa, perdagangan dan industri.

(5) Bojonegoro yang Berkeadilan; bermakna bahwa pembangunan dilaksanakan dengan seimbang dan dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat berlandaskan penerapan norma dan hukum. Bahwa setiap aktivitas kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan memiliki kedudukan yang sama, sehingga seluruh aktivitas yang dilakukan mendapat jaminan keadilan dan rasa aman, baik secara fisik maupun non-fisik.

(6) Bojonegoro yang Sejahtera dan Bahagia; bermakna bahwa pembangunan ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran, kebahagiaan, dan pemenuhan hak/pelayanan dasar, serta perwujudan masyarakat yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Kesejahteraan merupakan tujuan utama dari pembangunan sehingga setiap produk dan pelayanan yang dihasilkan harus bisa menciptakan masyarakat yang sejahtera secara materiil dan non-materiil.

(7) Bojonegoro yang Berkelanjutan; bermakna bahwa pembangunan dilaksanakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan. Pembangunan dilaksanaakan dengan segala sumber daya yang ada secara

bijaksana dan menjamin kesinambungan ketersediaannya. Setiap tahapan pembangunan yang dilakukan akan member pondasi dan kekuatan untuk pembangunan tahap berikutnya dengan kata lain pembangunan daya tahan dan daya saing terutama aspek sumber daya manusia, lingkungan hidup, modal sosial dan kehidupan demokratis.

b. Misi

Misi merupakan rumusan umum tentang upaya-upaya yang perlu dilaksanakan untuk mewujudkan visi yang telah ditetapkan. Dalam menerjemahkan visi, Kabupaten Bojonegoro menetapkan misi sebagai berikut:

(1) Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat dengan Berlandaskan Keimanan dan Ketaqwaan; hal ini bermakna bahwa keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan YME merupakan modal sosial yang mendukung optimalnya proses pembangunan yang akan mewujudkan kesejahteraan sosial.

(2) Mewujudkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang Berdaya Saing; hal ini bermakna bahwa Bojonegoro memiliki komitmen untuk mewujudkan SDM yang berdaya saing melalui pemenuhan dan peningkatan kebutuhan dasar sosial serta memberikan basis pengetahuan yang cukup dan pengembangan keahlian dasar bagi masyarakat. Secara keseluruhan hasil yang ingin dicapai adalah SDM yang berdaya saing dalam pembangunan dan bidang usahanya yang tercermin dalam peningkatan indeks pembangunan Kabupaten Bojonegoro.

(3) **Meningkatkan Perekonomian Berbasis Industri Migas dan Agribisnis Terpadu**; dengan melihat potensi Bojonegoro secara aktual yang dapat dimanfaatkan sebagai modal upaya percepatan pertumbuhan perekonomian daerah. Potensi migas yang dapat menimbulkan dampak ekonomi masyarakat bagi beberapa sektor (*multiplie-reffect*) menjadi momentum khusus yang harus didayagunakan untuk kesejahteraan masyarakat. Selain migas, sektor pertanian yang identik dengan sektor agribis juga menempati posisi kedua terbesar. Dengan dilakukannya upaya intensif dari hulu ke hilir diharapkan Bojonegoro mampu meningkatkan perekonomian berbasis migas dan agribisnis terpadu.

(4) **Mengembangkan Infrastruktur Untuk Pemenuhan Kebutuhan Dasar dan Mendukung Pengembangan Ekonomi Wilayah**; hal ini bermakna bahwa infrastruktur merupakan kebutuhan dasar bagi masyarakat dalam hal akses yang dapat dijangkau untuk memenuhi kebutuhan hidup dan ekonomi maupun memperoleh pelayanan publik dari pemerintah daerah. Peningkatan kualitas dan kuantitas infrastruktur juga memperhatikan kecepatan pertumbuhan daerah, kecepatan aktivitas masyarakat, dan keadilan dalam pengembangan wilayah sehingga terjadi pemerataan pembangunan infrastruktur di setiap daerah. Pengembangan infrastruktur tersebut dimaksudkan untuk memberikan dukungan penuh terhadap aktivitas ekonomi sehingga ekonomi kerakyatan dapat terberdayakan terlebih sebagai persiapan menghadapi kompetisi perdagangan global.

(5) **Mewujudkan Kabupaten Bojonegoro Sebagai Pusat Rujukan Kesehatan dan Pendidikan Bagi Wilayah Sekitarnya**; Bojonegoro menaruh perhatian besar kepada aspek kesehatan dan pendidikan terutama dalam hal kontribusinya terhadap pembangunan daerah. Adanya serangkaian kebijakan untuk mencapai tujuan tersebut antara lain peningkatan pelayanan rumah sakit daerah, perbaikan dan pengembangan bangunan fisik unit-unit kesehatan serta pemerataan dan pembenahan pendidikan daerah. Dengan diikuti berbagai program seperti antara lain program pengiriman tenaga medis dan dokter ke jenjang pendidikan tinggi atas biaya Pemkab dengan tujuan untuk memantapkan kesiapan keilmuan kedokteran maupun ketenagamedisan serta memenuhi kebutuhan dokter spesialis yang masih langka di Bojonegoro. Untuk bidang pendidikan antara lain melakukan perbaikan infrastruktur pendidikan, pembinaan siswa-siswi secara intensif di bidang migas, pendirian perguruan tinggi program vokasi dan sebagainya.

(6) **Mewujudkan Kelestarian Lingkungan Hidup yang Menjamin Ketersediaan Sumber Daya yang Berkelanjutan bagi Pembangunan;** hal ini mengingat kondisi geografis Bojonegoro yang kurang menguntungkan yaitu rentan terhadap berbagai bencana antara lain banjir, kekeringan, tanah longsor dan perubahan iklim. Belum lagi adanya kegiatan hulu migas yang telah menimbulkan dampak ekologi bagi daerah sekitar. Semua itu perlu upaya preventif, represif dan rehabilitative agar lingkungan tetap memiliki daya pulih (regenerasi)

dan daya dukung demi kelangsungan pembangunan dan ketersediaannya bagi generasi mendatang.

(7) **Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Profesional, Akuntabel, dan Demokratis;** Hal ini bermakna bahwa pemerintahan yang sesuai dengan asas *good governance* harus menerapkannya dalam tata kelola pemerintahannya. Pemerintahan yang baik dapat ditinjau dari aspek birokrasi yang menjadi faktor mempengaruhi kinerja pemerintah secara keseluruhan. Terwujudnya birokrasi yang dapat mendukung pembangunan daerah harus ditopang dengan aparatur yang berkualitas, memiliki etos kerja yang tinggi, profesional, menguasai iptek dan memiliki imtaq. Sedangkan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang akuntabel dan demokratis dapat dilakukan dengan berbagai mekanisme antara lain adanya laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ) serta laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP), dialog interaktif jumat dan sebagainya.

B. Pelaksanaan Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Minyak Bumi Di Kabupaten Bojonegoro.

Dana bagi hasil (DBH) khususnya dari sektor minyak bumi yang disalurkan kepada Kabupaten Bojonegoro merupakan bagian dari dana perimbangan yang terdiri dari porsi untuk daerah penghasil sebesar 6% (persen) dan 0,2% untuk menambah anggaran pendidikan dasar. Dengan masing-masing bagian tersebut, hanya DBH 0,2% yang khusus digunakan sebagai membiayai kebu-

tuhan pendidikan dasar daerah. Sedangkan 6%-nya dipergunakan sama seperti dana pembangunan pada umumnya. Hal ini senada dengan pernyataan "bahwa dana bagi hasil 6% merupakan hak pemerintah daerah sepenuhnya dalam hal pengelolaan maupun pemanfaatan dalam kerangka pembangunan daerah pada umumnya".[44]

Hal ini mungkin akan menyulitkan kita untuk mengidentifikasi secara definitif jumlah dana bagi hasil minyak bumi yang dialokasikan untuk pembangunan tertentu. Karena tidak adanya dikotomi antara pendapatan daerah dari PAD maupun dari dana perimbangan ketika telah dianggarkan dan dialokasikan untuk melaksanakan rencana ataupun program masing-masing SKPD. Namun, bukan berarti dana bagi hasil minyak bumi tersebut tidak dapat diketahui pemanfaatannya. Dana bagi hasil tersebut telah berimplikasi pada persepsi dan kebijakan Pemkab Bojonegoro. Melalui strategi dan arah kebijakan yang fokus dan memprioritaskan pada dua dimensi waktu kekinian dan kedepan, pembangunan diletakkan sebagai pondasi sekaligus investasi pendanaan pemerintahan secara berkelanjutan dan pemerataan penyaluran DBH sampai kepada desa.

Sebelum membahas lebih jauh bagaimana pemanfaatan DBH minyak bumi, ada baiknya penulis memaparkan item-item yang menjadi kriteria dalam pembangunan berkelanjutan antara lain:

(1) mekanisme penghitungan dana bagi hasil minyak bumi;

(2) kebijakan strategis pemanfaatan DBH minyak bumi.

[44] Hasil wawancara dengan Bapak Subiyanto (Kepala Bappeda) Kabupaten Bojonegoro, 22 Desember 2013.

Pentingnya diuraikan item tersebut adalah untuk mengidentifikasi relevansi dan strategi Pemkab Bojonegoro memanfaatkan dana bagi hasil sektor minyak bumi dalam kerangka pembangunan jangka menengah. Bahkan untuk ukuran daerah "kemarin sore" yang minim sama sekali pengalaman mengelola dan merencanakan "rezeki nomplok" (*windfall revenue*) dari pendapatan minyak bumi. Sehingga sejauh mana konsep pembangunan tersebut telah mengakomodasi sektor sasaran yang menjadi karakteristik dalam pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi.

Upaya Pemkab untuk mendayagunakan pendapatan dari industri ekstraktif ini telah ditunjukkan sejak tahun 2008 silam yakni dengan menggandeng *Revenue Watch Institute* (RWI) serta *Open Society Foundations Local Government and Public Service Reform Initiative* (OSF-LGI)[45]. Lembaga tersebut melakukan misi untuk membantu mitra daerah maupun pemerintah daerah dalam mencanangkan mekanisme transparansi pendapatan dan mengembangkan perencanaan jangka menengah daerah. Kemudian, institusi ini memilih *Bojonegoro Institute* (BI) sebagai mitra kerja yang dipersiapkan melalui pemberian pelatihan dan lokakarya sehingga memperkuat kemampuannya agar selanjutnya mampu memberikan bantuan teknis dan membangun kemampuan Pemda Bojonegoro serta pemangku kepentingan lainnya.

Keluaran (*output*) dari proses kerja BI memberikan kontribusi yang signifikan terhadap Pemkab Bojonegoro yakni mendorong untuk melegalisasi aturan-aturan transparansi tata kelola migas, investasi/cadangan dana pendapatan

[45] Bramantyo Prijosusilo, 2012, *Mendanai Masa Depan (online)*, http://www.revenuewatch.org, 19 November 2013.

minyak bumi dan lain sebagainya ke dalam perda, misalnya Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013, Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2014 dan Peraturan Bupati Nomor 32 Tahun 2013. Produk yuridis daerah ini menjadi aspek legalitas dan kepastian untuk mendukung penyelenggaraan pembangunan berkelanjutan. Disamping itu, konsekuensi yang lebih urgen legalisasi berbagai aturan, soal transparansi tata kelola dana bagi hasil serta keterbukaan informasi publik (*public information disclosure*) menjadi agenda penting di tengah meningkatnya mobilitas modal dalam proses pembangunan berbasis migas.

Peralihan peran pengelolaan pendapatan sumber daya ekstraktif dari sentralistik ke desentralisasi disatu sisi menimbulkan kesulitan bagi pemerintah daerah (Bojonegoro) yang sejak tahun 2004 menerima dana bagi hasil minyak bumi (Blok Cepu) dalam rangka pengelolaan/manajemen bagi pertumbuhan sosial-ekonomi daerah. Peristiwa terburuk yang telah dialami oleh Bojonegoro pada tahun 2009 ketika koreksi Kementerian Keuangan merevisi peraturan bagi hasil migas akibat imbas ketidakstabilan harga minyak bumi yang berdampak proyeksi dana bagi hasil migas Bojonegoro direvisi sampai tiga kali sehingga menimbulkan kerugian akibat penjadwalan ulang berbagai proyek pembangunan, bahkan tidak menerima pembagian DBH migas dari pemerintah pusat (*default*). Ketidaksiapan Bojonegoro dengan segala konsekuensi dari kekayaan minyak bumi yang penuh pengorbanan ini dapat diperburuk lemahnya mekanisme pengaturan, pengelolaan pendapatan minyak bumi termasuk strategi dan perencanaan pembangunan jangka menengah maupun transparansi yang akan menghantarkan pada model pembangunan yang tidak *sus-*

tainable, pro-poor, value-money oriented, dan cenderung tetap berkutat pada *middle income trap*.

Keberhasilan Pemerintah daerah Bojonegoro dalam memanfatan/mendayagunaan pendapatan minyak bumi (dana bagi hasil) tergantung dari kejelian menganalisa isu daerah secara kontekstual dan menguraikannya kedalam berbagai kelemahan, keunggulan, ancaman serta peluangnya (*strength, weakness, opportunity, threat*) serta merumuskan strategi dan arah kebijakan yang diintegrasikan dalam kerangka perencanaan pembangunan jangka menengah (Rencana Pembangunan Jangka Menengah).

Dalam konteks pembangunan berbasis migas, terdapat kebijakan Pemkab yang strategis dalam menempatkan potensi DBH minyak bumi yakni Penyertaan Modal/Investasi DBH Migas dan ADD (Alokasi Dana Desa). Dengan tujuan dapat mengambil manfaat ekonomi/sosial DBH minyak bumi dalam mempercepat pertumbuhan perekonomian, memberdayakan masyarakat desa terdampak serta meciptakan cadangan dana untuk pembangunan berkelanjutan ketika produksi minyak dan gas bumi telah habis (*depleted*).

1. Mekanisme Pembagian Dana Bagi Hasil Minyak Bumi

Negara sebagai penguasa segala bentuk kekayaan alam Indonesia mendelegasikan kuasa pertambangan kepada pemerintah/Menteri ESDM (*cq*. Dirjen Migas) serta SKK (Satuan Kerja Khusus) Migas sebagai badan hukum pengganti BP (Badan Pelaksana) Migas yang melaksanakan kuasa pertambangan di Indonesia. SKK Migaslah yang mengambil alih hak dan kewajiban berikut aset BP Migas sampai diterbitkannya peraturan perundang-undangan baru di

bidang minyak dan gas bumi. SKK Migas bertugas untuk melakukan pengawasan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan kegiatan usaha hulu migas berdasarkan kontrak kerja sama.

Kontrak kerja sama merupakan salah satu bentuk perjanjian yang secara khusus diatur oleh peraturan perundang-undangan di bidang minyak dan gas bumi yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001. Pasal 1 angka 19 menyebutkan bahwa KKS (Kontrak Kerja Sama) adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. KKS merupakan bentuk kontrak dari sistem PSC (*Production Sharing Contract*). Sehingga bentuk pembagian hasil dalam sistem PSC adalah minyak bumi, bukan dalam bentuk finansial.

PSC telah mengalami empat kali perubahan generasi yang dalam perkembangannya menentukan porsi bagi hasil antara pemerintah dengan kontraktor minyak bumi. Dengan generasi terakhir (2002-sekarang) akibat terbitnya UU Migas (istilah kontrak menjadi kontrak kerja sama), porsi pembagian hasil sektor minyak bumi antara kontraktor dengan pemerintah pusat adalah 15%: 85%. Bagian terbesar tetap milik pemerintah. Meskipun tampaknya bagian kontraktor kecil bila dibandingkan dengan milik pemerintah, adanya *recoverable cost* bagi kontraktor setidaknya juga memberikan keuntungan tersendiri dimana penentuan biaya-biaya operasional yang dikategorikan *cost recovery* atau diganti oleh pemerintah adalah hak sepenuhnya kontraktor.

Kontrak kerja sama sebagai salah satu kontrak dalam kegiatan usaha hulu migas di Indonesia memiliki beberapa syarat yang harus dilaksanakan antara lain:[46]

(1) kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan pemerintah sampai pada titik penyerahan;

(2) pengendalian manajemen operasi berada pada SKK Migas (dulu BP. Migas);

(3) modal dan resiko seluruhnya menjadi tanggung jawab badan usaha atau bentuk usaha tetap.

Dalam konteks mekanisme pembagian hasil minyak bumi kontrak kerja sama adalah didasarkan atas tingkat produksi minyak bumi (*lifting*) yang dihasilkan dan rata-rata ICP (*Indonesian Crude Price*)[47]. Maka, keberhasilan kontraktor memenuhi target jumlah produksi yang layak secara komersil dalam kegiatan eksplorasi merupakan awal keberlanjutan kegiatan usaha hulu migas. Sehingga biaya operasi yang telah dikeluarkan pada kegiatan tersebut akan mendapat pengembalian dari pemerintah. Namun ketika kontraktor gagal menemukan produksi minyak yang layak secara komersil dalam jangka waktu eksplorasi, secara sendirinya kontrak kerja sama akan berakhir (wajib pula mengembalikan seluruh wilayah kerja kepada pemerintah)[48] dan peme-

[46] Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001.

[47] Hasil wawancara dengan Pejabat Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bojonegoro, 2 Januari 2014.

[48] Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004, Pasal 27 ayat (4).

rintah tidak mengganti biaya operasional yang telah dikeluarkan oleh kontraktor.[49]

Konsep penggantian biaya operasi kepada kontraktor disebut juga *cost recovery*. Hasil produksi minyak bumi komersial yang kelak akan dibagikan (*Net Operating Equity to be Split/ETS*) kepada masing-masing kontraktor dan pemerintah adalah hasil produksi yang telah dikurangi *cost recovery*. Hal ini senada dengan jawaban "*cost recovery* akan mempengaruhi besar kecilnya pendapatan migas Kabupaten Bojonegoro".[50] Dasar logika kontraktor meminta *cost recovery* ini karena seharusnya negaralah yang mengusahakan kegiatan hulu migasnya, berhubung minimya modal skill, finansial, dan teknologi yang dimiliki maka negara "meminjam" dulu semua itu dari perusahaan yang mau menjadi kontraktornya.

Cost recovery dalam PP No. 79 Tahun 2010 terdiri dari biaya insentif investasi dan biaya operasi. Biaya operasi merupakan biaya yang berhubungan langsung dengan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak bumi. Sedangkan biaya insentif sifatnya relatif, terkadang ada beberapa kontrak kerja sama yang tidak memasukkan biaya ini. Karena hal ini berhubungan dengan insentif/tambahan pengembalian biaya bagi kontraktor yang diberikan dalam hal pengembangan lapangan minyak dan gas bumi tertentu. Adanya insentif investasi ini merupakan petunjuk adanya insentif bagi pengusahaan wilayah kerja yang sulit dan tidak menarik.[51]

---

[49] Adrian Sutedi, Op.cit, hlm. 249.

[50] Hasil wawancara dengan Pejabat Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bojonegoro, 2 Januari 2014.

[51] Op.cit, Adrian Sutedi, Hlm. 239.

Pengaturan dan pengawasan mengenai *cost recovery* penting dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menyelenggarakan efisiensi keuangan negara. Jika tidak, hal ini berpotensi menimbulkan kerugian bagi negara dengan adanya *mark up* pagu anggaran, biaya-biaya yang tidak semestinya masuk dalam kategori *cost recovery*, bahkan adanya praktik kotor (*nasty action*) seperti korupsi oleh kontraktor maupun lembaga pengelola *cost recovery*. Cukup mengherankan temuan dari audit BPK atas *cost recovery* yang menimbulkan kerugian negara senilai 2,25 Triliun Rupiah.[52] Maka, sungguh ironis ketika negara bermaksud untuk menggunakan kontrak kerja sama minyak bumi agar lebih menguntungkan negara dan demi kemakmuran rakyat harus terbayar dengan menguapnya keuntungan negara yang seharusnya tidak terjadi hanya karena lemahnya pengaturan dan pengawasan. Maka, pemerintah mengambil langkah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2010.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010 tentang biaya operasi yang dapat dikembalikan dan perlakuan pajak penghasilan di bidang usaha hulu minyak dan gas bumi mengatur syarat utama badan usaha/bentuk usaha tetap yang menjadi kontraktor untuk mendapatkan *cost recovery*. Pasal 7 ayat (1) dan (3) menetapkan syarat kontraktor mendapatkan kembali biaya operasinya antara lain:

(1) terpenuhi kewajiban bagi kontraktor untuk membuat RKA (rencana kerja dan anggaran) setelah disetujui Kepala SKK Migas;

[52] BPK Temukan Cost Recovery illegal Rp 2,25 Triliun, http://www.tempo.co/read/news/2013/08/18/063505202/BPK-Temukan-Cost-Recovery-Ilegal-Rp-225-Triliun, diakses 6 Januari 2014.

(2) dalam hal wilayah kerja tersebut menghasilkan produksi minyak dan gas bumi secara komersial.

Pemberlakuan syarat di atas bertujuan dalam rangka pengawasan terhadap kinerja dan rincian anggaran serta menghindari kerugian negara dalam hal finansial.

Lebih lanjut PP tersebut mengatur biaya operasi yang dapat atau tidak dapat dikembalikan dalam penghitungan bagi hasil dan pajak penghasilan. Dengan menetapkan syarat-syarat terhadap biaya operasi yang telah dikeluarkan oleh kontraktor migas, diharapkan besaran biaya yang kembali (*cost recovery*) tidak banyak mengurangi *gross revenue* sehingga realisasi bagian pemerintah dari ETS juga akan meningkat.

Disamping adanya *cost recovery* yang berkontribusi menentukan jumlah bagian yang didapat/diperoleh pemerintah. Sebenarnya dalam rangka meningkatkan penerimaan minyak bumi dapat melalui sektor pajak yang dikenakan pada kontraktor. Jenis pajak yang terdapat dan dapat dipungut oleh pemerintah pada sektor minyak bumi antara lain PPh (pajak penghasilan), PPN (pajak pertambahan nilai), dan PBB (pajak bumi dan bangunan). Dalam memungut pajak, pemerintah menggunakan komponen-komponen tertentu sebagai dasar penghitungan atas obyek pajak. Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010 menentukan bahwa penghitungan pajak penghasilan atas penghasilan dalam rangka kontrak bagi hasil dihitung berdasarkan nilai realisasi minyak/gas bumi bagian kontraktor dari *equity share* dan FTP *share* ditambah minyak dan/atau gas bumi yang berasal dari pengembalian biaya operasi ditambah minyak dan/atau gas bumi yang berasal dari

pemberian insentif atau karena suatu hal dikurangi nilai realisasi DMO (*Domestic Market Obligation*) minyak dan/atau gas bumi ditambah imbalan DMO ditambah varian atas harga *lifting*. Selanjutnya untuk pajak penghasilan kontrak bagi hasil pada sektor minyak bumi ditentukan oleh pemerintah sebesar 48%. Untuk prosentase pajak tersebut diberlakukan kepada kontrak bagi hasil yang ditandatangani pada tahun 1988. Sementara untuk kontrak bagi hasil yang ditandatangani setelah tahun 2008 harus menyesuaikan UU Pajak penghasilan, yakni sebesar 44%. Hal ini dengan pertimbangan bahwa kontraktor (migas) adalah bentuk usaha tetap, sehingga pajak penghasilan terutang adalah 30% x penghasilan bersih + 20% x (70% dari penghasilan bersih).[53] PPh tersebut wajib dibayarkan langsung oleh kontraktor kepada pemerintah agar membedakan dengan sistem konsesi.

Adapun kewajiban kontraktor migas selain membayar pajak sesuai yang ditetapkan pemerintah, yaitu kewajiban kontraktor untuk memberikan jumlah tertentu minyak bumi dari bagiannya kepada pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri/DMO. Pada UU tentang Migas ditentukan bahwa besarnya jumlah DMO yang wajib diberikan kepada pemerintah paling banyak 25%.[54] Namun, terdapatnya kalimat "paling banyak" memberikan peluang bagi kontraktor untuk tidak menyetorkan kewajibannya sama sekali (DMO 0%). Sehingga ketentuan pasal ini dirubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010 bahwa kontraktor wajib memenuhi

[53] Op.cit, Adrian Sutedi, Hlm. 290.

[54] Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001.

kewajiban DMO dengan menyerahkan 25% dari bagiannya dari produksi minyak dan/atau gas bumi yang dihasilkannya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.[55]

Dari pajak-pajak dan DMO seperti yang telah diuraikan di atas merupakan faktor penambah penerimaan pemerintah dan sebaliknya sebagai faktor pengurang bagi kotraktor. Berdasarkan masing-masing porsi yang ditentukan dalam kontrak *production sharing* yakni 85% untuk pemerintah dan 15% untuk kontraktor, komponen-komponen seperti pajak memegang peranan yang cukup vital. Besaran tarifnya dapat memengaruhi porsi untuk masing-masing bagian pemerintah dan kontraktor. Berikut ini akan diberikan contoh penghitungan sederhana terkait dengan variabel pajak.[56]

(1) Hasil produksi minyak/*lifting* = 1.000 barel.

(2) *Cost recovery* = 350 barel.

(3) *Equity to be split* = 650 barel (angka 1 – angka 2)

(4) Bagian Pemerintah mula-mula = 462, 50 barel (71, 1538% x angka 3).

(5) Bagian kontraktor mula-mula = 187, 50 barel (28, 8462 x angka 3).

(6) PPh migas = 90 barel (48% x angka 5).

(7) Bagian pemerintah setelah pajak = 552,5 barel (angka 4 + angka 6) / 85% x angka 3.

(8) Bagian kontraktor setelah pajak = 97,5 barel (angka 5 – angka 6) / 15% x angka 3.

contoh kedua sebagai berikut;

[55] Pasal 24 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010.

[56] Adrian Sutedi, Op.cit, Hlm. 291.

(1) Hasil produksi minyak/*lifting* = 1000 barel

(2) *Cost recovery* = 350 barel

(3) *Equity to be split* = 650 (angka 1 – angka 2)

(4) Bagian pemerintah mula-mula = 475,89 barel (73,2138% x angka 3)

(5) Bagian kontraktor mula-mula = 174,11 barel (26,7862% x angka 3)

(6) PPh migas = 76, 6084 barel (44% x angka 5)

(7) Bagian pemerintah setelah pajak = 552,4 barel (angka 4 + angka 6) / 85% x angka 3

(8) Bagian kontraktor setelah pajak = 97, 5 barel (angka 5 – angka 6) / 15% x angka 3.

Dari kedua contoh tersebut menunjukkan bahwa semakin kecil tarif PPh migas maka akan semakin besar bagian penerimaan minyak bumi pemerintah serta semakin kecil pula bagian penerimaan kontraktor. Untuk tarif pajak sebesar 48%, pemerintah mendapatkan bagian mula-mula 71,1538% dari ETS. Sedangkan tarif pajak diturunkan menjadi 44%, pemerintah mendapatkan bagian mula-mula 73,2128% ETS. Namun akan menimbulkan konsekuensi pada tingkat investasi sektor migas karena menurunnya bagian kontraktor.

Sehingga secara umum, faktor penting selain pajak dan DMO yang memengaruhi tingkat penerimaan minyak nasional adalah *lifting*. *Lifting* adalah minyak bumi yang telah terjual (masih dalam Barrel) atau dibagi di titik penyerahan (*custody transfer point*). Dari *lifting* kemudian menteri dapat menentukan besaran penerimaan minyak bumi bagian pemerintah. Dapat dimengerti bahwa *lifting* minyak bumi sangat tergantung dengan minyak bumi yang diproduksi oleh kontraktor dalam periode tertentu.

Untuk periode satu tahun tertentu, kontraktor kontrak kerja sama membuat kertas kerja tentang *lifting*. Namun data tersebut masih bersifat proyeksi atau perkiraan. Berdasarkan validasi oleh menteri ESDM terhadap data tersebut selanjutnya diterbitkan prognosa *lifting* bagi setiap daerah. Prognosa inilah yang menjadi dasar alokasi bagian bagi daerah khususnya Kabupaten Bojonegoro dalam penyaluran dana bagi hasil minyak bumi tiap tahunnya. Prinsip utama yang harus diketahui bahwasannya dalam penyaluran dana bagi hasil minyak bumi kepada daerah penghasil adalah:

(1) harus ada PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak)

(2) prosentase tertentu dari PNBP (84,5% pusat dan 15,5% daerah)

(3) alokasinya pada APBN yang tergantung pada *lifting*, harga ICP (*Indonesia Crude Price*), serta kurs rupiah terhadap dollar dalam APBN

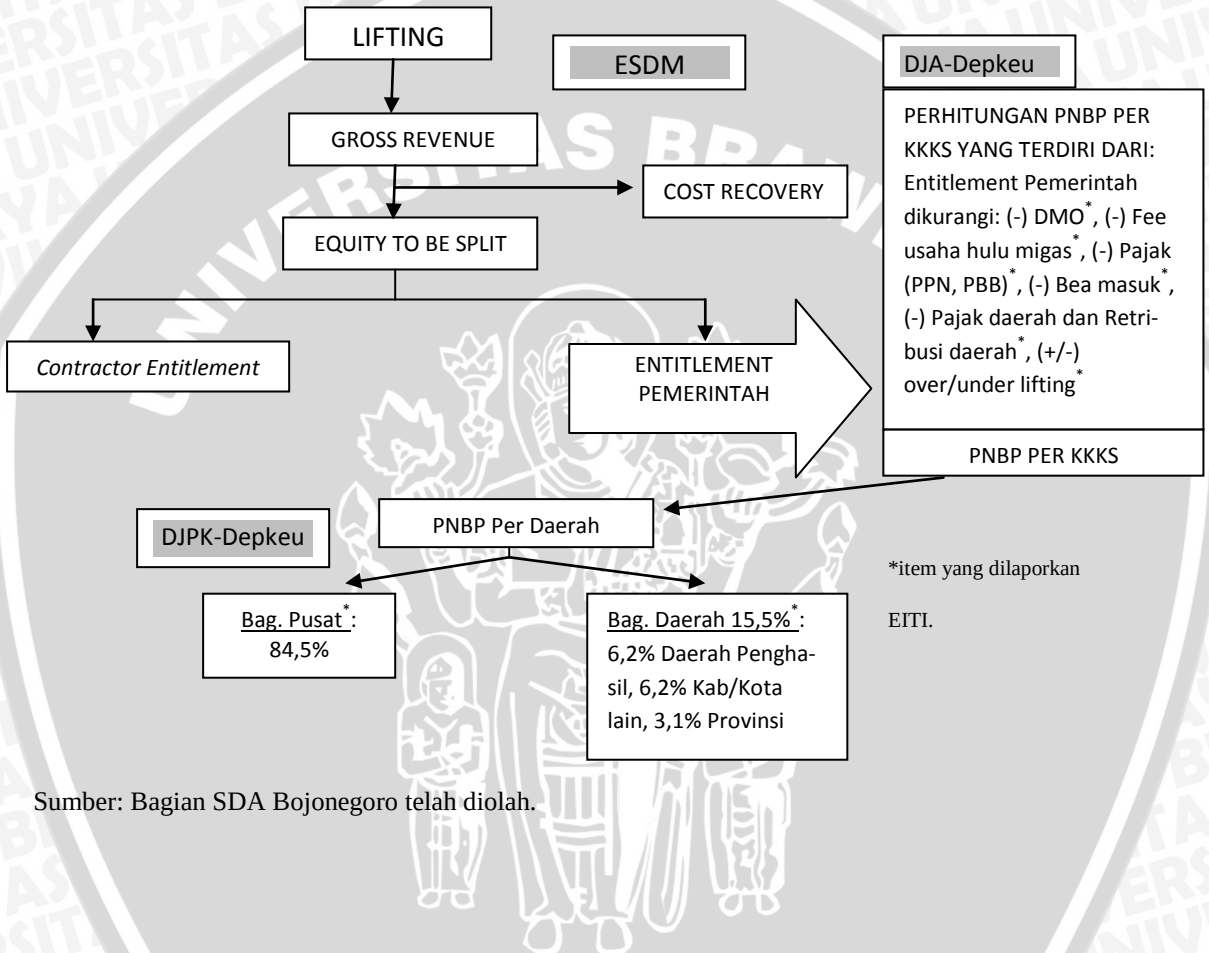
(4) penyaluran kepada daerah didasarkan atas realisasi PNBP dalam satu tahun tertentu.

PNPB didapat dari prosentase bagian pemerintah sesuai kontrak kerja sama dikurangi faktor pengurang yang ada. Secara garis besar PNBP SDA migas mengikuti formula perhitungan = % bagian pemerintah x {[(ICP x *lifting* x jumlah hari dalam tahun bersangkutan) – *cost recovery*] x kurs} – [faktor pengurang]. Dalam uraian sebelumnya telah ditentukan bahwa bagian pemerintah murni dari SDA minyak bumi (belum terkena tambahan pajak terhutang kontraktor dan DMO) dalam sistem kontrak *PSC* ialah 71,1538%. Maka bagian pemerintah tersebut ketika telah dikurangi dengan faktor pengurang yang antara lain PBB, PPN, PDRD dan *fee* hulu migas baru menjadi PNBP

SDA yang dibagi 84,5% pusat dan 15,5% daerah. Untuk memperjelasnya, akan ditampilakan bagan penghitungan minyak sda minyak bumi.

Gambar 4.1.

Bagan Mekanisme DBH SDA Minyak Bumi



Sumber: Bagian SDA Bojonegoro telah diolah.

Adapun tampilan informasi *lifting* minyak bumi dan realisasi tahun 2013 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1.

Informasi *Lifting* Minyak Bumi s/d Triwulan III 2013

KKKS	PROGNOSA APBN 2013	PROGNOSA APBN-P 2013	REALISASI LIFTING TAHUN 2013				
			TW I DES'12-PEB'13	TW II MAR'13-MEI'13	TW III JUN'13-AGS'13	S/D TW III DES'12-AGS'13	% REALISASI
1	2	3	4	5	6 7	8	9
DATA LIFTING MINYAK BUMI (BARREL)							
Pertamina EP	226.170,00	278.850,00	68.595,21 762,17 *	76.921,92 836,11 *	78.509,14 853,36 *	224.026,27 817,61 *	80,34
JOB-PPEJ	2.690.180,00	2.539.530,00	601.258,00 6.680,64 *	531.000,00 5.771,74 *	613.249,00 6.665,75 *	1.745.507,00 6.370,46 *	68,73
UNITISASI Sukowati	10.160.100,00	9.871.940,00	2.428.445,00 26.982,72 *	2.464.116,00 26.783,87 *	2.379.100,00 25.859,78 *	7.271.661,00 26.538,91 *	73,66
Exxon Mobilel	9.855.000,00	9.175.100,00	2.183.680,12 24.263,11 *	2.244.640,21 24.398,26 *	2.509.500,58 27.277,18 *	6.937.820,91 25.320,51 *	75,62
TOTAL	22.931.450,00	21.865.420,00	5.281.978,33	5.316.678,13	5.580.358,72	16.179.015,18	73,99
RATA2 / DAY			58.688,65 *	57.789,98 *	60.656,07	59.047,50 *	
DATA LIFTING GAS (MMBTU)							
JOB-PPEJ	950.450	1.073.950,00	225.901,57	257.119,08	243.744,31	726.764,96	67,67
UNITISASI Sukowati	3.073.360	3.539.660,00	903.606,28	1.028.476,34	974.977,24	2.907.059,86	82,13
TOTAL	4.023.810	4.613.610	1.129.507,85	1.285.595,42	1.218.721,55	3.633.824,82 -	78,76

Keterangan : * : Data produksi rata2 BOPD

Sumber: Bagian Sumber Data Alam Setda Kab. Bojonegoro (Hasil Rapat Rekonsiliasi DBH Migas Tahun 2013).

Dari data tabel diatas perlu diperhatikan kembali bahwa prognosa dalam APBN maupun P-APBN tahun 2013 berasal dari masing-masing KKKS, khusnya di Bojonegoro terdapat 4 (empat) kontraktor yang mengoperasikan kegiatan usaha ekstraktif sektor minyak dan gas bumi antara lain Pertamina EP (Eksplorasi dan Produksi), JOB-PPEJ (Joing Operating Body-Pertamina

Petrochina East Java), Unitisasi Sukowati dan Exxon Mobil. Dari prognosa tersebut tampak realisasi total sampai dengan triwulan III (Des '12 s/d Agustus '13) tahun 2013 hanya tercapai 73,99% dari prognosa total P-APBN terhadap 4 KKKS (K3S). Kondisi faktual data tersebut menjadi salah satu faktor fluktiatifnya penerimaan sektor minyak bumi bagi Pemkab Bojonegoro. Belum lagi ketika ada sentiment global yang berpengaruh besar pada naik-turun kurs rupiah-dollar, harga ICP yang memungkinkan penerimaan daerah dari sektor minyak bumi mengalami *undertarget*.

Pola penyaluran dana bagi hasil minyak bumi bagi daerah yang lazim dipakai pemerintah untuk mendistribusikan PNBP SDA-nya sebagaimana sesuai dengan bagian tertentu dalam peraturan perundang-undangan dibedakan antara periode sebelum tahun 2008 dan setelahnya. Untuk pola penyaluran dana bagi hasil minyak bumi (PNBP SDA) periode sebelum 2008 seluruhnya berdasarkan realisasi PNBP SDA yang masuk ke kas negara. Dalam hal ini masih terdapat kelemahan mendasar yang menjadi penghambat transfer dana bagi hasil minyak bumi ke daerah, salah satunya adalah keterlambatan transfer akibat belum tersedianya data realisasi oleh tim penyedia data. Semisal ketersediaan data realisasi transfer ke daerah di tahun 2013 hanya sampai bulan Agustus (triwulan III) dari idelanya yang harus tersedia sampai bulan November. Sehingga, sesuai prosedur realisasi 9 bulan tersebut akan ditransfer ke daerah pada bulan Desember 2013. Sementara sisa realisasi yang 3 bulan lagi akan terancam hangus di akhir tahun 2013 bila tidak direalisasikan. Oleh karena itu perlu diambil kebijakan untuk mengalihkannya ke rekening cadan-

gan menteri keuangan (atau bisa disebut *Escrow Account*).[57] Selanjutnya realisasi 3 bulan baru akan ditransfer ke daerah pada pertengahan bulan Februari tahun 2014.

Sementara hasil wawancara penulis dengan Bagian Keuangan Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bojonegoro, menunjukkan bahwa penyaluran dana bagi hasil sumber daya alam sektor minyak bumi yang selama ini diketahui dan digunakan adalah:[58]

(1) Triwulan I (Desember 2012 s/d Februari 2013) tersalurkan pada bulan Maret dana bagi hasil minyak bumi 20% dari estimasi alokasi untuk daerah;

(2) Triwulan II (Maret 2013 s/d Mei 2013) tersalurkan 20% dari estimasi alokasi daerah pada bulan Juni;

(3) Triwulan III (Juni 2013 s/d Agustus 2013) disalurkan pada bulan September berdasarkan realisasi bulan Desember 2012 s/d Mei 2013 dikurangi transfer pada triwulan I s/d II;

(4) Triwulan IV (September 2013 s/d November 2013) disalurkan pada bulan Desember berdasarkan realisasi dari Desember 2012 s/d Agustus 2013 kemudian dikurangi transfer pada triwulan I s/d III;

---

[57] Pramudjo Pratoposuhardjo, *Counter Balance dalam Cashfow Management DBH Migas*, http://pramudjapk.blogspot.com/2010/03/counter-balance-dalam-cashfow.html, diakses 5 Januari 2014.

[58] Hasil wawancara dengan Pejabat Dinas pendapatan Daerah Kabupaten Bojonegoro, 10 Januari 2014.

(5) Triwulan V/ transfer nilai realisasi Desember 2012 s/d November 2013 yang dikurangi transfer pada triwulan I s/d IV disalurkan pada pertengahan bulan Februari 2014.

Khusus untuk Triwulan V (pertengahan Februari) dinamakan sedemikian adalah untuk membedakan dengan Triwulan I (Desember s/d Februari). Pola transfer tersebut dapat disebut sebagai *ascrow account* dimana penghitungan dan penyerahterimaan dana bagi hasil minyak bumi untuk Triwulan IV dilakukan pada pertengahan Februari tahun 2014. Jika dicermati dari data di atas bahwa penyebutan Triwulan diartikan sebagai waktu penghitungan atau penyerahterimaan. Semisal untuk Triwulan I (Desember 2012 s/d Februari 2013) berarti waktu untuk menghitung dana bagi hasil 20% dari estimasi alokasi daerah, sedangkan waktu penyerahterimaannya pada awal Triwulan II yakni bulan Maret 2013. Sampai proses ini berlanjut, maka pada Triwulan IV Pemda Bojonegoro masih memperoleh dana bagi hasil minyak bumi dari penyerahterimaan Triwulan III. Maka dari itu, untuk penghitungan dana bagi hasil minyak bumi berdasarkan realisasi di Triwulan IV akan diserahterimakan pada Triwulan V (pertengahan Februari). Pada intinya Pemda Bojonegoro tetap mendapatkan hak dana bagi hasil minyak bumi penuh pada satu tahun.

Berikut ini akan ditampilkan data perolehan dana bagi hasil minyak bumi Pemkab Bojonegoro dari Tahun 2011 s/d Tahun 2013.

Tabel 4.2.

Informasi Perolehan Dana

Bagi Hasil Minyak Bumi Kabupaten Bojonegoro

Tahun 2011 – 2013 (Dalam Miliar Rupiah)

No.	Dana Bagi Hasil Minyak Bumi	TAHUN					
		2011		2012		2013	
		Target P-APBD	Realisasi (%)	Target P-APBD	Realisasi (%)	Target P-APBD	Realisasi (%)
1.	Bagi Hasil Minyak Bumi (6%)	167,9 M	213,506 M (127,16%)	283,598 M	442,873 M (156,16%)	445,497 M	411,074 M (92,27%)
2.	DBH Minyak untuk Pendidikan Dasar (0,2%)	5,233 M	6,993 M (133,64%)	8,122 M	14,808 M (182,32%)	14,443 M	11,312 M (78,38%)

Sumber: Data Dinas Pendapatan Daerah telah diolah.

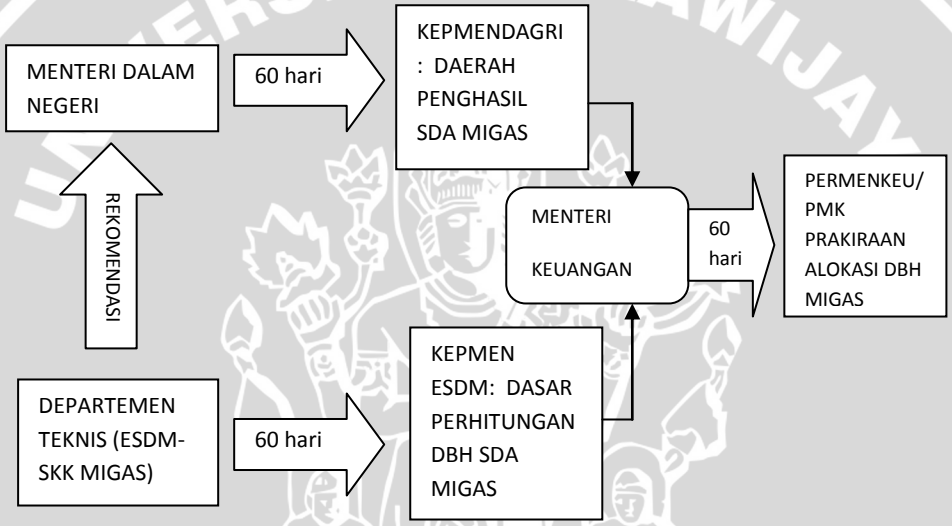
Hasil final penerimaan dana bagi hasil minyak bumi sebagai pendapatan Pemkab Bojonegoro diperhitungkan berdasarkan ketentuan dalam regulasi Kementerian Keuangan yaitu Peraturan Menteri Keuangan/PMK yang memuat alokasi dana bagi hasil bagi masing-masing daerah. Dalam prosesnya, pemerintah daerah khususnya Pemkab Bojonegoro yang diwakili oleh Bagian Sumber Daya Alam (SDA) melakukan rekonsiliasi data yang diperoleh terutama hasil *lifting* dengan data yang dimiliki oleh DJPK-Menkeu (Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan- Kementerian Keuangan)[59]. Melalui rekonsiliasi akan didapatkan kepastian besaran nominal dana bagi hasil yang akan

[59] Hasil wawancara dengan Pejabat Dinas pendapatan Daerah Kabupaten Bojonegoro , 10 Januari 2013.

diterima Pemkab melalui Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bojonegoro. Secara umum alur terbitnya PMK adalah sebagai berikut:

Gambar 4.2.

Alur Penerbitan PMK



Sumber: diolah dari data Dinas Pendapatan Daerah.

Sehingga baik secara prosedur normatifnya, proses kegiatan hulu sumber daya alam sektor minyak bumi hingga penyaluran/transfer dana bagi hasil minyak bumi ke Pemkab Bojonegoro telah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 pasal 21 ayat (2) huruf b dan (3) huruf b yang memuat porsi persentase dana bagi hasil bagi daerah penghasil minyak bumi

yakni 6,2% (0,2% untuk pendidikan dasar). Namun, dalam menerima DBH Pemkab Bojonegoro belum dapat memproyeksi secara mandiri melainkan hanya melalui mekanisme rekonsiliasi dengan Dirjen Migas. Lagipula sedikit informasi yang didapat Pemkab dari K3S karena masih tertutupnya upaya *disclosure* data-data seperti pembayaran pajak, perijinan dan sebagainya.

Upaya Pemkab Bojonegoro yang sangat realistis dari adanya problem pembagian DBH adalah tetap mengikuti mekanisme yang telah ditetapkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 yakni melakukan rekonsiliasi data *lifting* dengan Dirjen Migas pada triwulan III dan IV guna membahas realisasi *lifting* dan menghitung jumlah DBH yang telah ditransfer pada triwulan sebelumnya. Untuk meminimalisir bias data *lifting*, Pemkab Bojonegoro meminta kepada Bagian SDA (Sumber Daya Alam) Kabupaten Bojonegoro melakukan pengawasan dan menghimbau bagi K3S migas yang berwilayah kerja di Bojonegoro untuk melaporkan data realisasi *lifting* minyak bumi kepada Bagian SDA Kabupaten Bojonegoro secara tribulan untuk dilakukan analisa.[60]

2. Kebijakan Pelaksanaan Pemanfaatan Dana Bagi Hasil (DBH) Minyak Bumi di Kabupaten Bojonegoro.

Ketika upaya Pemkab Bojonegoro dalam hal pembagian DBH minyak bumi terbentur keterbatasan yurisdiksi dari Pusat, maka penekanan DBH minyak bumi (migas) pada konsep keberlanjutan dan pemerataan terimplemen-

[60] Hasil wawancara dengan pejabat Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bojonegoro, 17 Januari 2014.

tasi pada kebijakan Pemkab Bojonegoro yang bertujuan menyisihkan sebagian DBH untuk diinvestasikan, penyaluran DBH sampai pada tingkat desa, dan pemenuhan sarana infrastruktur pendidikan dasar dengan menggunakan DBH 0,2%.

Pemahaman isu keberlimpahan sumber daya alam minyak bumi sekaligus strategi yang tepat menghasilkan kebijakan yang dapat menjadi solusi permasalahan yang dialami Pemkab Bojonegoro. Menciptakan konsep kebijakan yang sejalan dengan karakteristik daerah membawa pada penguatan potensi lokal yang kompetitif. Pembangunan berbasis migas melalui sektor pendidikan, pemberdayaan masyarakat bawah (*grass root*) serta menciptakan cadangan dana untuk masa depan dengan investasi daerah mendorong optimasi pemanfaatan DBH yang adil dan berkelanjutan.

Berikut ini akan diuraikan Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro dalam hal pelaksanaan pemanfaatan DBH minyak bumi.

a. Dana Bagi Hasil Minyak Bumi dan Konteks Pembangunan Pendidikan Dasar di Kabupaten Bojonegoro.

Model pemerintahan yang terdesentralistik memberikan wewenang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus secara otonomi pelaksanaan pemerintahannya. Pendidikan yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah harus diprioritaskan dan dijamin pelaksanaannya sesuai standar nasional. Hal tersebut merupakan konsekuensi bahwa pendidikan

merupakan kebutuhan sosial warga negara dan betapa pendidikan telah memasuki domain publik.[61]

Dalam konteks DBH Migas, kewajiban daerah penghasil sumber daya alam subsektor minyak bumi untuk menempatkan pendapatan dari pertambangan minyak bumi sebagai insentif anggaran pendidikan dasar. Mengalokasikan DBH untuk pendidikan dasar karena mengingat fungsi jenjang pendidikan tersebut sebagai peletak kemampuan intelektual dan moral dasar.

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 pasal 25 secara eksplisit menyebutkan bahwa penerimaan yang berasal dari pertambangan sumber daya alam subsektor minyak dan gas bumi khususnya di wilayah kabupaten/kota (sebesar 0,2% untuk daerah penghasil) wajib dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar.

Artinya, tidak ada wewenang lain bagi Pemkab Bojonegoro untuk menggunakan dana bagi hasil tersebut diluar daripada yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sehingga, terdapat sanksi administrasi yang akan dikenakan kepada yang bersangkutan dengan dipotongnya dana bagi hasil migas bagian daerah untuk tahun selanjutnya.[62]

Berdasarkan analisa data baik dokumen maupun elektronik serta keterangan responden yang telah diwawancarai bahwa kondisi urgen pendidi-

[61] [61] Rian Nugroho dan H.A.R. Tilaar, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, Hlm. 3.

[62] lihat pasal 25 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

kan dasar di Kabupaten Bojonegoro terletak pada infrastruktur sekolah yang jauh dari memadai. "Saya terenyuh, *ngelus dodo* ketika melihat kondisi bangunan sekolah yang ada di daerah lokasi pertambangan migas khususnya Ring I dan II (sebutan wilayah yang paling terdampak dengan kisaran radius 600m dab 1200m dari titik sumur minyak dan gas bumi/*well head*)", menurut penuturan Bapak David Yudhaprasetya.[63]

Dari data yang diperoleh bahwa mulai dari tahun 2010, 2011, 2012, dan 2013 (laporan dari DPU belum pada tahap selesai) bahwa setiap tahun alokasi anggaran untuk perbaikan dan pembangunan fisik sekolah dasar mengalami peningkatan, hal ini dapat dilihat dari tampilan tabel berikut:

Tabel 4.3.

Pagu Anggaran DBH Migas untuk Pendidikan Dasar dari Tahun ke Tahun

NO.	TAHUN				
	Jumlah Total	2010	2011	2012	2013
1.	Pagu anggaran	2.325.000.000	5.038.000.000	5.865.000.000	13.261.045.000
2.	Lembaga sekolah penerima	17 sekolah	41 sekolah	32 sekolah	16 sekolah

[63] wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan & Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro, 17 Januari 2014.

NO.	TAHUN				
	Jumlah Total	2010	2011	2012	2013
3.	Ruangan sekolah	31 ruangan	57 ruangan	69 ruangan	-

Sumber: Diolah dari dokumen Disdik dan DPU Kabupaten Bojonegoro.

Dalam pembangunan infrastruktur fisik sekolah, asas keadilan menjadi dasar dalam pelaksanaannya. Artinya, sekolah yang berlokasi di wilayah secara berturut-turut dari yang terdekat dengan titik sumur produksi minyak bumi (Ring I dan II) mendapatkan prioritas pembangunan dan rehabilitasi infrastruktur fisik. Namun, juga dimungkinkan sekolah diluar itu mendapatkan pengutamaan pembangunan fisik dengan melihat kondisi dan tingkat kerusakan yang dialami sehingga perlu untuk ditindaklanjuti sesegera mungkin.

Untuk itulah, terdapat prosedur yang diikuti oleh pihak/instansi khususnya DPU sebagai organ pemerintah Kabupaten Bojonegoro yang menyelenggarakan pembangunan infrastruktur termasuk pembangunan dan rehabilitasi fisik gedung sekolah. Sebagai upaya pendahuluan untuk menentukan sasaran sekolah yang akan direhab atau dibangun kelas/ruangan baru adalah melalui survey lokasi. Survei akan diadakan menurut lokasi dan faktor lain sebagai pertimbangan pelaksanaan rehab ataupun pembangunan kelas/ruangan baru, antara lain kondisi bangunan, jumlah siswa pa-

da lembaga sekolah yang bersangkutan, rombongan belajar (rombel) dan rasionya terhadap sarana/prasarana belajar.

Adapun kegiatan survey dilakukan setelah mendapatkan data rekomendasi sekolah-sekolah dari Dinas Pendidikan Daerah Bojonegoro. "Upaya koordinasi antar dinas ini penting sebagai bentuk dari asas efisiensi sumber daya pendanaan dan antisipasi *double budgeting* dalam perencanaan program pembangunan bidang pendidikan".[64]

Untuk memperoleh manfaat jangka panjang terhadap kualitas bangunan kelas/ruang sekolah yang bersangkutan, DPU menggunakan pola berdasarkan prinsip ketuntasan pembangunan, penggunaan material dan desain yang mendukung kualitas ketahanan bangunan dengan kisaran jangka waktu sampai 20 tahun. Pihak DPU juga selalu melibatkan kepala sekolah, pihak pendidik, tenaga kependidikan maupun wali murid untuk duduk bersama bermusyawarah membahas perihal-perihal penting terkait pembangunan fisik di sekolah mereka.[65] Hal ini menunjukkan bahwa tiap-tiap sekolah berkedudukan sebagai lembaga utama yang berwenang secara otonomi mengurus dan mengatur manajemen sesuai tupoksi yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang- undangan. Sementara pihak DPU mendukung dan memfasilitasi kegiatan pembangunan fisik sekolah agar sesuai dengan standar nasional.

[64] wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan & Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro, 17 Januari 2014.

[65] wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan & Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro, 17 Januari 2014.

Penggunaan material yang selektif dalam pembangunan fisik sekolah sangat mempengaruhi tingkat kualitas dan manfaat bangunan tersebut. Untuk memperoleh ketahanan dan umur bangunan yang relatif lama, penggunaan material konstruksi bangunan yang semula menggunakan bahan kayu disubstitusi dengan bagian yang berbahan baja dan alumunium. Misalnya, tiang pancang dan kerangka atap plafon menggunakan tiang berbahan baja dan galvalum. Namun, semua itu harus diikuti dengan pemeliharaan secara teratur dan intensif oleh pihak sekolah agar semakin optimal guna mendukung kegiatan internal dan eksternal sekolah.

b. Mekanisme Umum Pembangunan Sarana Fisik Gedung Sekolah Dasar Kabupaten Bojonegoro.

Dalam pembangunan sarana prasarana fisik berupa gedung sekolah dasar oleh DPU Kabupaten Bojonegoro dilakukan secara lelang kepada penyedia jasa baik konstruksi dan jasa konsultasi. Hal ini berarti kegiatan pembangunan tersebut menggunakan sistem pengadaan barang/jasa. DPU menggandeng penyedia barang/jasa secara kontraktual. Pihak yang dikontrak oleh DPU meliputi pekerjaan konstruksi dan jasa konsultansi.

Sebelum melakukan kontrak dengan para pihak tersebut, terlebih dahulu DPU dalam kapasitasnya sebagai PA (Pengguna Anggaran) dari DBH minyak bumi 0,2% menetapkan pejabat fungsional pengelolaan kegiatan pembangunan sarana fisik gedung sekolah dasar berdasarkan Surat Keputusan (SK) Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro. Ada-

pun jabatan fungsional tersebut antara lain Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Bendahara dan Bendahara Pembantu, Pejabat Penatausahaan Keuangan dan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). "Tugas dan fungsi masing-masing unsur pelaksana kegiatan tersebut sesuai sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010."[66]

Dalam proses pelaksanaan dan pengawasan/monitoring dilakukan oleh pihak penyedia jasa konstruksi dan jasa konsultansi bidang perencanaan serta bidang pengawasan sesuai kontrak kerja. Meskipun begitu, DPU tetap melakukan pengawasan secara periodik terhadap pelaksanaan kegiatan konstruksi karena tidak menutup kemungkinan adanya tindakan pelanggaran oleh pihak yang bersangkutan.

Untuk mengoptimalkan akuntabilitas, transparansi dan monitoring pelaksanaan dan pelaporan kegiatan pembangunan sarana fisik gedung sekolah dari DBH minyak bumi 0,2%, DPU Kabupaten Bojonegoro berkoordinasi dengan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro sebagai pengawas lingkup internal Pemkab Bojonegoro dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai pengawas eksternal Pemkab Bojonegoro. Khusus bagi Inspektorat selain melakukan monitoring juga melakukan bimbingan terhadap pihak-pihak bersangkutan.

[66] Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan & Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro, 17 Januari 2014.

Transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan dan hasil kegiatan pembangunan sarana fisik gedung sekolah dasar semakin baik dengan diberlakukannya sistem pengadaan barang/jasa berbasis internet (website) dalam bentuk program LPSE (Layanan Pengadaan Secara Elektronik). LPSE bertujuan untuk:

(1) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas;

(2) meningkatkan akses pasar dan persaingan usaha yang sehat;

(3) memperbaiki tingkat efisiensi proses pengadaan;

(4) mendukung proses monitoring dan audit;

(5) memenuhi kebutuhan akses informasi secara *real time*.

Dengan demikian, masyarakat luas dapat mengakses informasi hasilnya dalam portal khusus yang disediakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro. *E-procurement* yang diadakan secara elektronik atau berbasis website diharapkan mencerminkan keterbukaan/transparansi dan juga meminimalisir praktik curang yang berpotensi terjadi.[67]

Namun, ketidakoptimalan pelaksanaan pembangunan infrastruktur fisik gedung SD terindikasi dengan masih ditemukannya:

(1). pelanggaran dari kontraktor proyek dan;

(2) kesulitan DPU dalam hal menyurvei sekolah-sekolah sasaran.

[67] Adrian Sutedi, *Aspek Hukum dalam Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya,* Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm. 254.

Meskipun Pakta Integritas telah mengikat kontraktor sebagai ikrar untuk tidak melakukan praktik kecurangan dan KKN realitasnya ketika proses pengerjaan proyek berjalan masih ditemui hal-hal semacam itu.[68] Tentu ini merupakan hal yang perlu diantisipasi melalui sering diadakannya sidak oleh Inspektorat atau bahkan Bupati sendiri yang turun lapangan untuk memeriksa pekerjaan kontraktor.[69] Kesulitan melakukan survei sekolah-sekolah sasaran disebabkan atas terdistribusinya sekolah-sekolah sasaran sampai ke daerah pelosok Kabupaten Bojonegoro. Untuk satu hari survei baru mendapatkan 10 sekolah untuk satu kecamatan, padahal rata-rata terdapat 30 sekolah per kecamatan.[70] Untuk itu, DPU merencanakan sistem survei berbasis *cyber*. Pihak sekolah yang terkualifikasi sebagai sekolah sasaran pembangunan melaporkan data-data jumlah siswa, jumlah ruangan serta kondisi fisiknya. Dengan begitu dapat dipertimbangkan sekolah mana yang mendapatkan prioritas pembangunan.[71]

[68] Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan & Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro, 17 Januari 2014

[69] Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan & Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro, 6 Februari 2014.

[70] Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan & Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro, 6 Februari 2014.

[71] Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan & Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro, 6 Februari 2014.

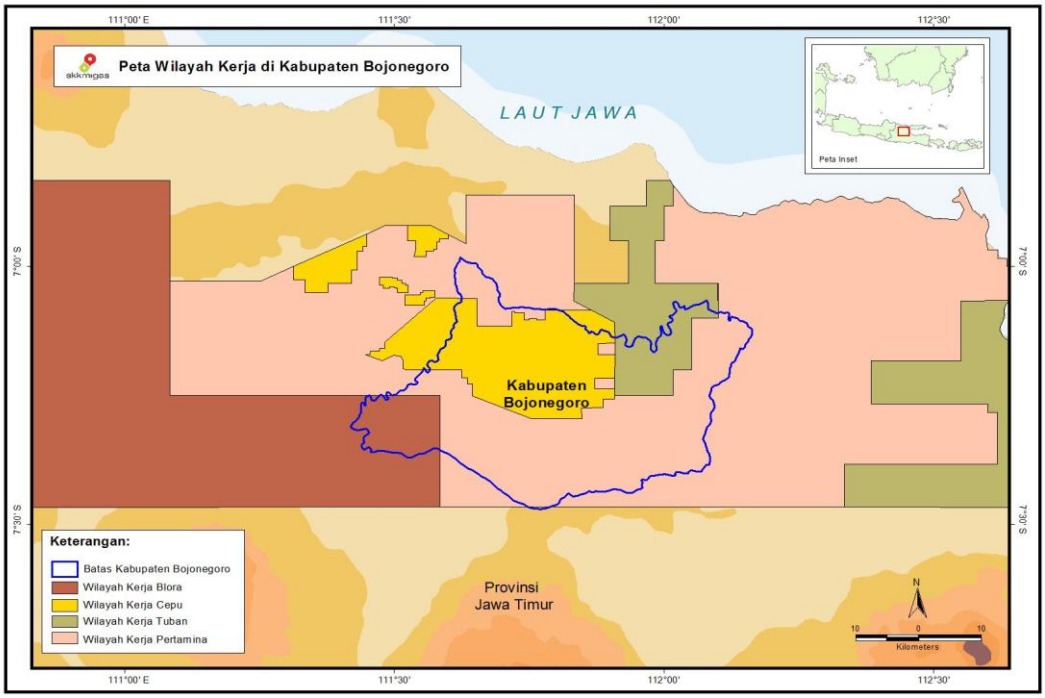
c. Dana Bagi Hasil Minyak Bumi dan Alokasi Dana Desa

"Dari semua Kabupaten yang termasuk wilayah kerja industri ekstraktif sumber daya alam subsektor minyak bumi, hanya Kabupaten Bojonegoro yang menyalurkan pendapatan dari dana bagi hasil migas sampai menyentuh pemerintah tingkat desa". Kebijakan Pemkab Bojonegoro tersebut umumnya bertujuan agar segala lapisan masyarakat Bojonegoro baik itu dari tingkat kabupaten sampai ke desa dapat menikmati hasil dari industri migas tanpa terkecuali. Hal ini juga berdasarkan fakta bahwa 3 (tiga) diantara 4 (empat) atau 75% wilayah kerja eksplorasi dan eksploitasi migas berada di daerah pedesaan, sebut saja Blok Cepu yang berada di Desa Mojodelik, Kecamatan Gayam, Joint Operating Body antara Pertamina dengan Petrochina yang berada di Desa Sukowati Kec. Kapas dan Kec. Kalitidu. Di bawah ini akan ditampilkan Peta WK (Wilayah Kerja) kegiatan migas di Bojonegoro:

Gambar 4.3.

Peta WK Migas Kabupaten Bojonegoro

Sumber: Bappeda Kab. Bojonegoro



Sehingga dana bagi hasil migas khususnya dari subsektor minyak bumi dilaksanakan sesuai dengan asas keadilan partisipatif dan distributif. Artinya penyaluran dana bagi hasil sebagai salah satu sumber finansial dalam Alokasi Dana Desa (ADD) dilaksanakan berdasarkan faktor-faktor demografis maupun geografis yang menyertai dan mempengaruhi penghitungan ADD yang akan disalurkan ke tiap-tiap desa.

Adapun ADD yang khusus bersumber dari dana bagi hasil minyak dan gas bumi, besaran jumlah yang dialokasikan dihitung berdasarkan status desa (penghasil atau non-penghasil) dan jarak desa tersebut dari titik sumur produksi migas (*well head*) atau Ring dalam bentuk pembagian persentase (%). Dalam Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pedoman Penetapan ADD Proporsional berdasarkan Koefisien Variabel Kawasan di Kabupaten Bojonegoro, pengertian Ring terdiri dari Ring I dan II. Untuk Ring I adalah desa yang terletak pada radius 600m atau desa yang terdampak langsung yang meliputi desa lokasi sarana utama, akses utama, sarana penunjang, dan ROW pengelolaan minyak bumi. Ring II adalah desa yang terletak pada radius 600m – 1200m dan/atau desa yang tidak langsung terdampak terhadap pengelolaan minyak bumi yaitu desa yang secara geografis berbatasan dengan desa penghasil, sarana utama.

Sebagai Desa Penghasil apabila letak sumur minyak bumi (*well head*) terletak pada wilayah administrasi desa tertentu tersebut. Dalam Peraturan Bupati Nomor 31 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penetapan ADDP Berdasarkan Koefisien Variabel Kawasan Di Kabupaten Bojonegoro dalam hal menentukan besarnya ADD yang bersumber dari pendapatan migas untuk desa tersebut adalah 12,5% dari total

pendapatan DBH migas Pemkab Bojonegoro tiap tahunnya. Dengan masing-masing jumlah persentase kepada desa antara lain:

(1) 5% (lima persen) untuk Desa Penghasil;

(2) 6% (enam persen) untuk Desa Ring I;

(3) 7,5% (tujuh koma lima persen) untuk Desa Ring II;

(4) 81,5% (delapan puluh satu koma lima persen) untuk Desa di luar Desa Penghasil dan Desa yang termasuk dalam Ring.

Penggunaan variabel kawasan dalam pembagian dana ADD dimaksudkan agar terwujudnya asas keadilan distributif dan partisipatif bagi tiap-tiap desa yang memperolehnya. Dengan pembagian dana ADD yang diperhitungkan secara proporsional (ADDP) maka hak desa yang diperoleh (ADD) semakin mendekati realitas kemampuan dan kebutuhan desa.

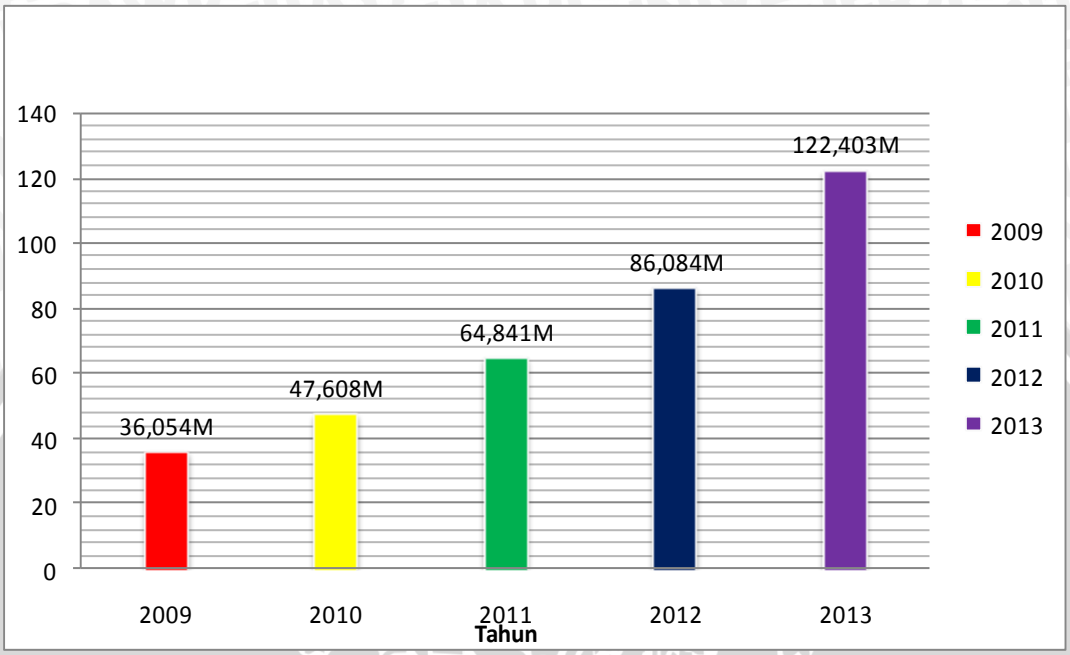
Dalam kurun 5 tahun terakhir, jumlah anggaran ADD dalam APBD Kabupaten Bojonegoro mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan pendapatan daerah yang bersumber dari PNBP (Pendapatan Negara Bukan Pajak) khususnya subsektor minyak dan gas bumi meningkat. Untuk mempermudah memahaminya akan ditampilkan dalam bentuk *chart* berikut ini:

Gambar 4.4.

Diagram Alokasi Dana Desa

Dari Tahun ke Tahun

Kabupaten Bojonegoro (Dalam Miliar Rupiah)



Sumber: Diolah dari Data Dinas Pendapatan Daerah Kab. Bojonegoro.

Secara umum ADD merupakan dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro kepada Pemerintah Desa yang bersumber dari dana perimbangan antara pusat dan daerah. Dalam Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2012 disebutkan bahwa ADD adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro yang bersumber dari bagian dana perimbangan antara Pusat dan Daerah yang diterima Pemkab Bojonegoro. Sehingga dalam suatu ADD terdiri dari beberapa sumber dana antara lain:

(1) bagian dari PDRD (Pajak Daerah dan Retribusi Daerah);

(2) bagian dari dana perimbangan (Non-DAK) yang diterima Pemkab Bojonegoro yaitu:

(a) Dana Alokasi Umum (DAU) setelah dikurangi belanja gaji pegawai

(b) bagian dari Bagi Hasil Pajak dan Non Pajak.

Dimana ADD yang bersumber dari dana bagi hasil migas termasuk dalam bagian Bagi Hasil Non Pajak. Dalam Peraturan Bupati Nomor 31 Tahun 2009, 19 Tahun 2012 dan No. 32 Tahun 2013 tidak dijelaskan mengenai rincian bagian/persentase sumber dana ADD selain dari subsektor DBH Migas dari pendapatan daerah tiap tahunnya. Namun, perlu diperhatikan bahwa dana bagi hasil Migas untuk ADD dikecualikan dari dana bagi hasil minyak bumi 0,2% untuk pendidikan dasar.

Untuk penghitungan ADD secara umum dipergunakan komponen ADDM (Alokasi Dana Desa Minimal) dan ADDP (Alokasi Dana Desa Proporsional). Masing-masing porsi persentasenya 60% dan 40% dari sumber ADD. Dari kedua komponen ADD tersebut, jumlah ADDM akan dibagi secara prorata kepada semua desa se-Kabupaten Bojonegoro. Sedangkan ADDP dibagi dengan memperhatikan variabel-varibel dan bobot variabel yang telah ditetapkan dalam Perbub No. 19 Tahun 2012 antara lain:

$$\text{(1) Variabel Penduduk (KV1)} = \frac{\text{Jumlah Penduduk Desa}}{\text{Jumlah Penduduk Kabupaten}}$$

$$\text{(2) Variabel Kemiskinan (KV2)} = \frac{\text{Jumlah Penduduk Miskin Desa}}{\text{Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten}}$$

(3) Variabel Kontribusi PBB (KV3) = $\frac{\text{Jumlah PBB Desa}}{\text{Jumlah PBB Kabupaten}}$

(4) Variabel Keterjangkauan (KV4) = $\frac{\text{Jarak Desa ke Kecamatan (Km)}}{\text{Jumlah Jarak Desa ke Kecamatan (Km)}}$

(5) Variabel Luas Desa (KV5) = $\frac{\text{Luas Desa}}{\text{Luas Kabupaten}}$

Penetapan variabel dan bobot variabel dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel 4.4.

Notasi dan Bobot Variabel ADD

VARIABEL	NOTASI VARIABEL	NOTASI BOBOT	BOBOT (%)
1. PENDUDUK	V1	a1	30
2. KEMISKINAN	V2	a2	30
3. PBB	V3	a3	25
4. KETERJANGKAUAN	V4	a4	10
5. LUAS DESA	V5	a5	5
JUMLAH			100%

Sumber: Perda No. 19 Tahun 2012

Pembagian ADD dilakukan secara dua tahap, sesuai Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2012 yaitu Tahap I dengan persentase minimal 60%, sedangkan sisanya dilaksanakan pada Tahap II. Pelaksanaan penyaluran ADD Tahap I meliputi transfer ADDM (60%), sedangkan Tahap II merupakan transfer ADDP (40%) yang penghitungannya menggunakan variabel dalam tabel di atas. Suatu sebab yang melandasi penyaluran ADD secara bertahap (I dan II) adalah menyesuaikan dengan sistem penganggaran keuangan daerah.

Untuk memberikan akses bagi desa dalam rangka memproyeksikan jumlah ADD yang akan diterima tiap tahunnya, telah dirumuskan formula penghitungan dalam Perbub yang menjadi instrumen bagi perangkat desa memperkirakan dana ADD yang akan diperoleh pada tahun yang bersangkutan. Adanya rumus hitung ini selain memudahkan perangkat desa dalam menghitung/memproyeksikan jumlah ADD yang akan diperoleh, juga membantu dalam hal merencanakan berbagai program dan kegiatan pembangunan desa yang akan didanai oleh ADD tersebut. Berikut ini merupakan formula yang tercantum dalam Perbub antara lain:

(1) Rumus dasar penetapan ADD:

$$\sum ADD = \sum (ADDM + ADDP)$$

(2) Formula Penerimaan ADD Kepada Desa:

(a) Rumus Penerimaan Desa

$$ADDx = ADDM + BDx\ (ADDP)$$

(b) Rumus Penetapan Nilai Bobot Desa

$$BDx = a1KV1 + a2KV2 + a3KV3 + \ldots + anKVn$$

Dalam proses transfer ADD kepada Desa terdiri atas 3 (tiga) tahapan pokok, yaitu persiapan dan perencanaan, pelaksanaan, dan terakhir pengawasan/monitoring serta pelaporan. Dimana pada tahap awal merupakan proses permohonan untuk mencairkan ADD sampai pada proses pertanggungjawaban hasil penggunaan ADD dalam APBDes kepada Bupati Bojonegoro.

d. Tahap Persiapan dan Perencanaan

Pada tahap persiapan dan perencanaan mengharuskan Pemerintah Desa memenuhi standard dan prosedur yang telah ditentukan dalam perbub sebagai acuan pelaksanaan ADD antara lain:

(1) pembukaan rekening kas desa pada Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur Cabang Bojonegoro berdasarkan Keputusan Kepala Desa;

(2) pembentukan Tim Pelaksana di tingkat desa yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Kepala Desa yang terdiri atas Tim I dan Tim II dengan penjabaran sebagai berikut:

a. Tim I

(a) Tugas:

mengelola dana ADD yang digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan desa.

(b) Susunan keanggotaan:

- Penanggung Jawab : Kepala Desa/Pj Kepala Desa.

- Ketua : Sekretaris Desa/Perangkat Desa lainnya yang ditunjuk Kepala Desa untuk melaksanakan tugas harian Sekdes.
- Sekretaris : Kepala Urusan Pemerintahan Desa.
- Bendahara : Bendahara Desa.
- Anggota : 1 orang Kepala selain Urusan Pemerintahan;
  1orang Kepala Dusun.

b. Tim II

(a) Tugas:

mengelola dana ADD yang digunakan untuk membiayai pemberdayaan masyarakat desa.

(b) Susunan Keanggotaan:

- PenanggungJawab : Kepala Desa.
- Ketua : Ketua LPMD.
- Sekretaris : Unsur LPMD.
- Bendahara : Bendahara Desa.
- Anggota : Maksimal 5 orang terdiri dari unsur Tokoh masyarakat, Pemuda, PKK, Ketua RT & RW.

(3) Kepala Desa mengadakan sosialisasi dan musyawarah desa yang dihadiri oleh BPD, LPMD, RT/RW, dan Tokoh masyarakat serta unsur Lembaga Masyarakat Desa untuk menyusun program prioritas dan besaran anggaran;

(4) Kepala Desa dan Perangkat Desa membuat rencana detail tentang penggunaan ADD untuk penyelenggaraan pemerintahan;

(5) Kepala Desa bersama LPMD (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa) menyusun rencana detail tentang penggunaan ADD untuk pemberdayaan masyarakat;

(6) Kepala Desa menuangkan besaran anggaran ADD dalam APBDes yang ditindaklanjuti dengan penyusunan program dan kegiatan yang didanai dari ADD;

(7) kecamatan melaksanakan pembinaan dan bimtek terhadap penyusunan prioritas penggunaan ADD serta penyusunan RAB bidang pemerintahan dan pemberdayaan;

(8) pada tahap ini Tim Pendamping Kecamatan melakukan verifikasi penggunaan ADD, peninjauan lokasi usulan sasaran kegiatan yang akan didanai ADD untuk mengkaji kelayakannya, evaluasi/verifikasi laporan berkala dan laporan akhir ADD tahun sebelumnya;

(9) berdasarkan verifikasi administrasi dan faktual Tim Pendamping Kecamatan memproses lebih lanjut apabila telah memenuhi ketentuan.

Dalam proses perumusan dan perencanaan APBDes, apabila terjadi perubahan penggunaan ADD maka suatu sebab yang ditentukan sesuai Perbub 19/2012 yaitu:

(1) terdapat perubahan kebutuhan belanja barang atau alat pendukung yang diperlukan karena terjadi kenaikan harga barang/material dan bencana alam;

(2) tumpang tindih dengan program pembangunan lain dengan pos anggaran yang berbeda;

(3) alasan lain yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai ketentuan yang berlaku.

Jika menurut penulis, seharusnya penyebab perubahan APBDes pada angka 2 (dua) dapat diminimalisir pada tahap perencanaan penggunaan ADD. Adanya aspirasi dan berbagai informasi yang disampaikan ketika musyawarah bersama BPD, LPMD, LMD dan unsur masyarakat seharusnya cukup untuk mengetahui program yang akan didanai ADD ataupun yang telah didanai oleh sumber lain misalnya PNPM, CSR, Jasmas dan sebagainya. Namun ketika hal ini tetap tak terhindarkan dan harus melakukan perubahan APBDes, proses yang harus dilakukan adalah sebagai berikut:

(1) mengadakan musyawarah di Desa dan dimuat dalam berita acara perubahan kegiatan ADD yang disertakan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan dan ditandatangani oleh pihak terkait seperti Kepala Desa/Pj Kepala Desa, Sekdes, Ketua LPMD, Ketua BPD, perwakilan tokoh masyarakat, serta dilampiri daftar hadir musyawarah;

(2) Kepala Desa menerbitkan Keputusan Kepala Desa tentang perubahan penggunaan ADD yang baru;

(3) Berita Acara musyawarah perubahan kegiatan ADD dan keputusan Kepala Desa disampaikan pada Tim Pendamping Kecamatan dan Tim Fasilitasi Kabupaten.

e. Tahap Pelaksanaan

Prosedur setelah diverifikasi oleh Tim Pendamping dan telah memenuhi ketentuan yang berlaku, maka tahap selanjutnya adalah:

(1) setelah verifikasi oleh Tim Pendamping Kecamatan dan telah diajukan kepada Bupati, Pemerintah Desa dapat mengawali pelaksanaan program kegiatan;

(2) alokasi dana untuk penyelenggaraan pemerintah dikelola oleh Tim Pelaksana Bidang Pemerintahan (Tim I);

(3) sementara alokasi dana pemberdayaan masyarakat dikelola oleh Tim Pelaksana bidang Pemberdayaan Masyarakat (Tim II);

(4) Bendahara Desa harus memiliki NPWP terkait dengan pelaksanaan pemungutan pajak dan wajib menyetorkannya ke rekening kas negara;

(5) setiap kegiatan ataupun proyek yang didanai ADD wajib memiliki papan informasi kegiatan/proyek yang menyebutkan jumlah anggaran, dan pelaksana kegiatan/proyek.

Pelaksanaan ADD dilakukan oleh masing-masing Tim Pelaksana baik di bidang Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pemberdayaan Masyarakat. Alokasi ADD yang digunakan untuk Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pemberdayaan Masyarakat memiliki porsi 30% dan 70%. ADD bidang Penyelenggaraan Pemerintahan dipergunakan untuk belanja aparatur dan operasional desa, termasuk didalamnya biaya operasional Tim Pelaksana bidang

Penyelenggaraan Pemerintahan. Sedangkan ADD bidang Pemberdayaan Masyarakat secara umum diprioritaskan untuk:

(1) pemberdayaan manusia dan institusi desa;

(2) pemberdayaan lingkungan;

(3) pemberdayaan ekonomi/usaha;

(4) biaya tak terduga.

f. Tahap Pengawasan, Pengendalian, Evaluasi dan Pelaporan

Pada tahap ini, yang berwenang melakukan pengawasan/*monitoring* di tingkat teknis operasional atas Tim Pelaksana di desa adalah Tim Pendamping dari Kecamatan. Selain pada saat pelaksanaan ADD, pengawasan atau *monitoring* oleh Tim Pendamping dilakukan secara pra dan pasca. Pengawasan secara pra pelaksanaan dilakukan pada tahap persiapan dan perencanaan dalam bentuk pemeriksaan prioritas rencana pembangunan oleh ADD, bimbingan teknis administrasi keuangan, pemeriksaan laporan berkala dan laporan akhir penggunaan ADD tahun sebelumnya, survey lokasi sasaran penggunaan ADD.

Pengawasan secara pasca oleh Tim Pendamping dilakukan melalui laporan hasil penggunaan ADD yang terintegrasi dengan APBDes. Tiap akhir tahun anggaran desa wajib melaporkannya kepada Bupati melalui Camat paling lambat akhir Bulan Maret tahun anggaran berikutnya.

Adapun bentuk laporan yang wajib dibuat dan dilaporkan kepada Tim Pendamping antara lain:

(1) Laporan berkala yaitu laporan mengenai pelaksanaan penggunaan ADD dibuat rutin setiap bulannya yang memuat realisasi penerimaan dan belanja ADD;

(2) Laporan akhir yang memuat hasil perkembangan pelaksanaan dan penyerapan dana, masalah dan rekomendasi.

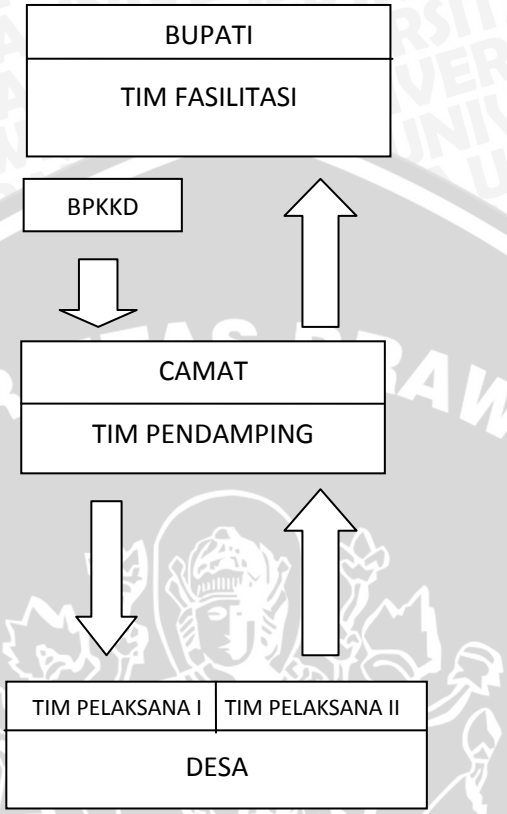
Apabila terindikasi adanya pelanggaran dalam pelaksanaan ADD, maka Inspektorat Kabupaten Bojonegoro melakukan pemeriksaan. Berdasarkan hasil temuan di lapangan akan dianalisa guna acuan pemberian sanksi kepada yang bersangkutan.

g. Mekanisme Penyampaian Pelaporan Alokasi Dana Desa

Mekanisme penyampaian pelaporan ADD dari Tim Pelaksana di tingkat desa kepada Bupati dilakukan secara struktural. Artinya, dari Tim Pelaksana tingkat Desa mengetahui Kepala Desa kepada Tim Pendamping di tingkat Kecamatan. Kemudian Tim Pendamping Kecamatan membuat laporan dan rekapitulasi dari Desa dan disampaikan kepada Bupati cq. Tim Fasilitasi Kabupaten.

Gambar 4.5.

Struktur Pelaporan ADD



Bahwa hasil kajian atas laporan baik berkala maupun akhir pelaksanaan penggunaan ADD menjadi dasar permohonan/verifikasi Tim Pendamping Kecamatan dalam proses pencairan ADD tahap berikutnya.

h. Pelaksanaan dan *Assesment* ADD di Desa Brabowan, Desa Mojodelik dan Desa Kauman Kabupaten Bojonegoro

Untuk mengetahui sejauh mana ADD berjalan sesuai dengan Perbup No. 32 Tahun 2013 Tentang ADD Kabupaten Bojonegoro, maka penulis melakukan peninjauan dan penilaian (*assessment*) di dua lokasi desa yaitu

Desa Brabuhan, Kecamatan Gayam dan Desa Kauman, Kecamatan Bojonegoro. Adapun alasan mendasar penetapan lokasi tersebut yakni sebagai Desa pada kawasan Ring dan jauh dari lokasi kegiatan hulu migas. Oleh karena itu perlu diketahui bagaimana pelaksanaan ADD untuk kedua desa yang berbeda status tersebut.

Dalam realitas pelaksanaannya, kelemahan ADD terletak pada unsur pelaksananya, terutama pada pelaksana ADD di tingkat Pemerintah Desa. Hal ini dapat dilihat dari hasil *assessment* ADD oleh penulis pada Desa Kauman serta laporan yang dihimpun oleh Tim Transparansi BI (Bojonegoro Institute) sebagai berikut:

(1) *Assesment* ADD di Desa Kauman Kecamatan Bojonegoro

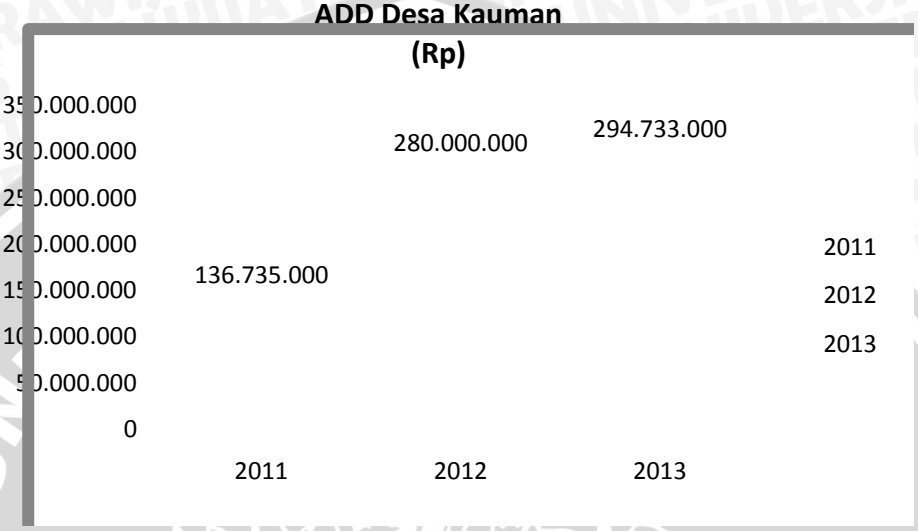
Berdasarkan observasi dan wawancara kepada Kepala Desa Kauman dapat dihasilkan beberapa poin penting terkait pelaksanaan ADD di Desa Kauman. Dengan jumlah ADD yang mengalami tren kenaikan dari Tahun 2011 hingga 2013 yang bisa ditampilkan dalam bentuk *chart* berikut:

Gambar 4.6.

Diagram Perolehan ADD

Desa Kauman

Dari Tahun ke Tahun



Sumber: Diolah dari data Peraturan Desa Nomor 7 Tahun 2013 Tentang P-APBDes Kauman.

Bahwa pendapatan Desa Kauman Tahun 2013, 64% dari keseluruhan total pendapatan dikontribusi oleh dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yaitu ADD. Sehingga, yang semula mengalami kesulitan pendanaan ataupun pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan desa, secara dramatis dengan tersedianya sumber finansial yang besar memungkinkan terselenggaranya pola pembangunan desa yang lebih baik.

ADD merupakan salah satu kebijakan Pemkab Bojonegoro dalam memanfaatkan dana bagi hasil minyak bumi yang bervisi adil secara distributif dan partisipatif. Selain itu, ADD juga merupakan hak desa yang harus terpenuhi secara adil karena fungsi desa sebagai unsur pemerintah lokal yang terintegrasi dalam struktur pemerintahan daerah. Namun, keterbatasan

kapasitas sumber daya manusia di tingkat pemerintah desa menjadi tantangan tersendiri sebagai penentu perkembangan dan keberhasilan pelaksanaan ADD.

Beberapa poin penting dari pelaksanaan ADD di Desa Kauman dapat diuraikan sebagai berikut:[72]

(a) belum ada papan informasi untuk hasil kegiatan pembangunan infrastruktur desa yang didanai oleh ADD dengan dalih segala laporan perkembangan dan hasil akan disampaikan melalui forum musyawarah secara berkala, kecuali PNPM, CSR dan Jasmas (bertentangan dengan Peraturan Bupati Nomor 32 Tahun 2013);

(b) sosialisasi ADD telah dilakukan namun penyebarluasan informasi ADD belum mencapai masyarakat luas karena kurangnya pelibatan masyarakat dan masih ada keengganan pihak yang diundang untuk datang di Balai Desa;

(c) perangkat desa belum bisa memproyeksikan ADD-nya sendiri karena Tim Fasilitasi Kabupaten hanya memberikan data-data hasil akhirnya saja. Padahal dalam Perbub telah dicantumkan rumus/formula untuk menghitung pendapatan ADD desa

Sementara menurut Kertas Kerja (*policy paper*) Tim Bojonegoro *Institute* yang melakukan *assessment* pelaksanaan ADD di Desa Brabowan dan Mojodelik Kecamatan Ngasem, didapatkan hasil sebagaimana berikut:[73]

[72] Hasil Wawancara dengan Kepala Desa Kauman dan Bendahara Desa Kauman, 28 Fabruari 2014.

(a) Masyarakat sekitar belum mengetahui jumlah atau nominal ADD yang di dapatkan oleh desanya. Dalam hal ini Pemdes Brabowan dan Mojodelik dalam sosialisasinya hanya dengan lisan dan kepada pihak yang itu-itu saja yakni perangkat dan perwakilan. Hal itupun ketika pertemuan sosialisasi selesai, terkadang masih terdapat *miss communication* perihal jumlah atau besaran antar orang lain;

(b) Pada umumnya masyarakat tidak dapat membedakan mana pembangunan yang menggunakan dana CSR, ADD, PNPM, Jasmas atau lainnya. Untuk PNPM dan CSR biasanya sesudah pembangunan selesai selalu ditandai dengan papan informasi;

(c) Pengawasan dari masyarakat/lembaga desa seperti BPD kurang yang disebabkan koordinasi yang lemah serta masih lekatnya budaya *sungkan*, enggan (kurang peduli), rendahnya SDM serta informasi yang tidak sampai/simpang siur;

(d) Musyawarah pembangunan desa (musrenbangdes) telah terlaksana akan tetapi penjaringan aspirasi masyarakat belum optimal karena banyak anggota masyarakat yang enggan datang ke balai desa;

(e) Monitoring kegiatan yang didanai ADD sulit karena tidak ada papan/penandaan sumber dana, sementara yang memakai penanda/papan informasi beru dari dana CSR

---

[73] Bojonegoro Institute-RWI, *Tinjauan Implementasi Perbub No. 31 Tahun 2009, Tentang Pedoman ADD Berdasarkan Koefisien Variabel Kawasan di Kabupaten Bojonegoro*, 2013.

(f) penggunaan ADD masih fokus pada pembangunan infrastruktur (pemerintahan), sedangkan untuk pemberdayaan dan modal ekonomi desa belum ada (tidak sesuai dengan porsi penggunaan ADD 70% untuk pemberdayaan masyarakat dan 30% untuk pemerintahan desa).

Dari hasil temuan oleh Penulis di Desa Kauman dan BI di Desa Brabowan, dan Mojodelik merupakan bukti bahwa permasalahan pelaksanaan ADD terletak pada unsur pelaksana serta budaya hukum Pemerintahan Desa. Upaya penanggulangan sebagai bentuk preventif oleh Tim Fasilitasi Kabupaten terhadap problem tersebut menjadi suatu keutamaan.

Tim Fasilitasi Kabupaten Bojonegoro (terdiri dari Bg. Pemerintahan, Bg. Hukum dan Per-Undang-undangan, BPKKD, Dispenda, BPMPD, DPU, dan Inspektorat) merupakan institusi yang melakukan fungsi fasilitasi, pengendalian dan pengelolaan ADD di tingkat Kabupaten. Menurut Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2012 tugas Tim Fasilitasi adalah terutama melakukan monitoring, pembinaan dan evaluasi pelaksanaan ADD. Dalam konteks pelaksanaan fungsi tersebut Tim Fasilitasi dilakukan oleh Bagian Pemerintahan dan BPMPD (Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah desa) Kabupaten Bojonegoro. Serta melakukan berkoordinasi dengan Inspektorat dan dikoordinasi oleh Tim Pendamping Kecamatan.[74] Sedangkan Dispenda dan BPKKD melakukan fungsi penghitungan maupun penyusunan besarnya ADD yang diterima tiap-tiap desa berdasarkan rumusan yang telah ditetapkan serta melakukan penyaluran ADD kepada rekening

[74] Wawancara dengan Bagian Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro, 26-Februari 2014.

tiap-tiap desa.[75] "Hal-hal tersebut telah Kami lakukan sesuai perintah Perbub", Jawab Pak Affan (Bag. Pemerintahan Kab. Bojonegoro).

Beliau juga menjelaskan bahwa Tim Fasilitasi menyelenggarakan pembinaan 2 (dua) kali setahun terutama setelah pencairan tahap I dan II ADD dilakukan yakni Bulan Februari dan September. Aktifitas pembinaan yang dilakukan meliputi orientasi/pengembangan kapasitas Tim Pelaksana ADD dalam bentuk forum pertemuan yang dihadiri seluruh Kades Tim Pelaksana se-Kabupaten Bojonegoro di Aula Malowopati Pemkab Bojonegoro. Selain itu dalam hal teknis operasional pengawasan, pembinaan dan evaluasi dilakukan oleh Tim Pendamping Kecamatan. Dengan waktu pelaksanaan setiap kecamatan berbeda-beda tergantung terealisasinya pencairan ADD masing-masing desa.[76]

Ketika terindikasi terdapat pelanggaran yang bersifat urgen dalam pelaksanaan ADD, maka informasi dapat dilaporkan secara struktural melalui Kasi (kepala seksi) Pemerintahan dan Pemberdayaan Masyarakat Tim Pendamping Kecamatan. Kemudian akan diteruskan kepada Tim Fasilitasi Kabupaten. Namun, sebenarnya dari masing-masing desa sendiri telah ada mekanisme pelaporan secara berkala tiap bulannya. Artinya segala perkembangan dan problem yang dihadapi desa bisa ditindaklanjuti oleh Tim Pendamping Kecamatan. Sehingga dapat ditangani secara lebih dini oleh Tim Pendamping. Untuk pelanggaran maupun problem yang tidak dapat

[75] Wawancara dengan Bagian Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro, 26 Februari 2014.

[76] Wawancara dengan Bagian Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro, 26 Februari 2014.

diselesaikan oleh Tim Pendamping, maka Tim Fasilitasi baru akan bertindak sesuai ketentuan Perbub.[77] Lebih lanjut Inspektorat juga dapat memberikan sanksi di tempat jika kedapatan secara langsung melakukan pelanggaran. Sehingga untuk mengantisipasi pelanggaran pelaksanaan ADD terhadap Perbub maupun yang berkisar pada ketidakoptimalan pelaksanaan ADD, selain melakukan pembinaan, pengawasan dan evaluasi, Pak Bupati (Kang Yoto) juga melakukan metode *reward and punishment* terhadap kinerja tiap-tiap desa sesuai dengan Perbub yang bentuknya bisa dalam bentuk apapun sesuai kebijakan Bupati. *Reward*/penghargaan untuk desa yang memiliki kinerja baik dalam penggunaan ADD berupa tambahan dana pembangunan desa yang telah disediakan Pemkab Bojonegoro.[78] Adapun bentuk *punishment* atau sanksi kepada desa yang melakukan pelanggaran adalah penangguhan pencairan ADD untuk tahun berikutnya bahkan menyetop pencairan ADD.

Hal ini jika dianalogikan dengan teori sebagaimana Soerjono Soekanto kemukakan, tampak bahwa kecenderungan hukum berjalan belum efektif khususnya dalam pelaksanaan ADD disebabkan karena salah satu dari tiga unsur dalam sistem hukum belum berjalan sesuai tujuan yang telah ditentukan dalam peraturan hukum itu sendiri, antara lain:

(1) Unsur Penegak/Pelaksana Perbub; bahwa berdasarkan temuan-temuan dalam pelaksanaan ADD di Desa Kauman, Desa Mojodelik dan Desa Brabowan masih terdapat berbagai pelanggaran yang disebabkan kurang

[77] Hasil wawancara dengan Bagian Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro, 26 Februari 2014.

[78] Hasil wawancara dengan Bagian Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro, 26 Februari 2014.

optimalnya kinerja pelaksana ADD. Dari segi upaya preventif, bahwa peran pengawas maupun Tim Fasilitasi dan Tim Pendamping memang telah melakukan fungsi pengawasan dan pembinaan sesuai Perbub kepada Pemerintah Desa tetapi belum dapat mengantisipasi secara komprehensif sehingga berimplikasi pada masih banyaknya pelanggaran di antaranya dalam penyusunan produk hukum, laporan berkala dan penggunaan ADD yang kurang efisien dan efektif. Disamping itu, kinerja dari perangkat desa serta Tim Pelaksana ADD sedikit banyak belum mengindahkan kaidah dalam Perbub yang harus dilaksanakan sebagaimana seharusnya. seperti, rasio pembangunan yang masih memfokuskan pada infrastruktur fisik daripada pemberdayaan masyarakat dan pengembangan ekonomi desa. Kebutuhan akan sarana-prasarana fisik untuk kepentingan pelayanan desa juga menjadi pertimbangan lebih besarnya porsi pembangunan pemerintahan daripada pemberdayaan masyarakat dan ekonomi desa.

(2) Kultur/budaya hukum; terutama masyarakat yang minim berpartisipasi dalam pelaksanaan ADD. Juga karena masih adanya budaya *sungkan* sehingga menghambat proses internalisasi dengan regulasi dan tujuan regulasi sendiri. Selain itu, proses sosialisasi yang hanya dilakukan melalui forum internal Pemdes dan penginformasian ADD belum secara berkelanjutan hingga lapisan masyarakat bawah menjadi sebab banyaknya warga desa yang belum mengetahui secara pasti jumlah ADD yang diperoleh, bahkan sama sekali tidak mengetahui program ADD.

i. Dana Bagi Hasil Migas dan Penyertaaan Modal (Investasi)

Dengan perkiraan total dana bagi hasil pertambangan subsektor minyak bumi mencapai Rp 1,1 Triliun (kumulasi pendapatan dana bagi hasil minyak bumi dari tahun 2011 sampai 2013), maka secara keseluruhan dalam APBD *fiscal capacity* Kabupaten Bojonegoro telah mengalami peningkatan yang signifikan. Tentunya peningkatan ini memiliki konsekuensi terhadap kebijakan Pemkab Bojonegoro dalam mengelola dan mendayagunakan dana bagi hasil tersebut. Dengan alasan logis bahwa kegiatan ekstraksi minyak bumi hanya mengandalkan sumber energi yang tak terbaharukan serta buruknya pengelolaan, perencanaan dan pemanfaatan keuntungan yang diperoleh darinya merupakan gejala yang menghantarkan pada kenyataan yang disebut "kutukan sumber daya alam".

Bertolak dari pemahaman tersebut, Pemkab Bojonegoro mengubah paradigma pembangunan daerah dengan mengupayakan perbaikan dan peningkatan pada sektor sosial dan ekonomi. Serta memunculkan inovasi kebijakan untuk menciptakan konsep *endowment fund* atau menginvestasikan sebagian dana bagi hasil minyak bumi yang diterima. Setidaknya terdapat beberapa tujuan dari gagasan pembentukan *endowment fund* antara lain:

(1) sebagai dana cadangan (*reserve money*) untuk kebutuhan daerah jangka 5 tahun kedepan atau lebih;

(2) menyisihkan dana bagi hasil dari subsektor minyak dan gas bumi agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan apabila pada saatnya potensi sumber daya alam migas telah habis sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam rangka pelayanan kepada daerah dan secara ekonomi;

(3) sebagai antisipasi apabila terjadi pengurangan jumlah alokasi DAU oleh pemerintah pusat.

Pengaktualisasian gagasan ini sampai pada terbitnya Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal di Kabupaten Bojonegoro pada bulan Agustus 2011 silam yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 pada Desember 2013. Secara teknis yuridis lahirnya perda tentang penyertaan modal menjadi acuan Pemkab Bojonegoro dalam menginvestasikan sebagian dana bagi hasil migas baik dari segi kelembagaan, tata cara penyertaan modal, dan nominal pasti yang diinvestasikan.

Melalui investasi penyertaan modal kepada lembaga-lembaga keuangan yang telah ditetapkan dalam perda tersebut, tiap tahunnya dalam RUPS dari masing-masing lembaga keuangan tersebut akan diperoleh laba berupa dividen sebagai pendapatan asli daerah (PAD). "Sebagaimana mengikuti asas pemerintahan yang akuntabel dan transparan, hasil tiap tahunnya kami upload pada *link* transparansi anggaran di situs Pemkab Bojonegoro".[78]

Penyertaan modal dapat didefinisikan sebagai penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis, manfaat sosial dan manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penyertaan modal daerah tersebut dianggarkan dalam APBD dan merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

[78] Hasil wawancara dengan Pejabat Bidang Akuntansi BPKKD, 6 Maret 2014.

Pada Perda penyertaan modal telah diatur hal teknis berkaitan dengan penanaman modal. Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa penyertaan modal dilaksanakan pada PT. Bank JATIM, Bank Perkreditan Rakyat Daerah Bank Daerah Bojonegoro, PT. Bangkit Bangun Sarana (BBS), dan Bank Perkreditan Rakyat Jawa Timur (BPR Jatim). Modal yang disetor pada lembaga keuangan ini dalam bentuk uang yang nilainya dianggarkan dalam APBD Kabupaten Bojonegoro.

Besaran penyertaan modal yang dilaksanakan pada masing-masing lembaga keuangan tersebut antara lain:

1) pada PT. Bank Jatim ditetapkan untuk tahun 2011 Rp 19.000.000.000,- (Sembilan belas Miliar Rupiah), sedangkan tahun 2012 disetor sebesar Rp 20.000.000.000,- (Dua puluh Miliar Rupiah);

2) pada perusahaan daerah Bank Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Bojonegoro sebesar Rp 6.000.000.000,- (Enam Miliar Rupiah) yang dilaksanakan selama 2 tahun yaitu Rp 4.000.000.000,- (Empat Miliar Rupiah di tahun 2011 dan Rp 2.000.000.000,- (Dua Miliar Rupiah) di tahun 2012;

3) Pada PT. Bangkit Bangun Sarana (BBS) sejumlah Rp 10.000.000.000,- (Sepuluh Miliar Rupiah) di tahun 2012;

4) pada Bank BPR Jatim disetor sebesar Rp 500.000.000,- (Lima Ratus Juta Rupiah) untuk tahun 2012 dan Rp 500.000.000,- (Lima Ratus Juta Rupiah) di tahun 2013.

Agar memudahkan pemahaman dan analisa, akan dikonversi kedalam tabel berikut ini;

Tabel 4.5.

Penyertaan Modal Kabupaten Bojonegoro

No.	Lembaga Keuangan	Nilai Nominal	Keterangan	Total
1.	PT. Bank Jatim	Rp 19.000.000.000,- Rp 20.000.000.000,-	Tahun 2011 Tahun 2012	Rp 39.000.000.000,-
2.	PD. BPR Bojonegoro	Rp 4.000.000.000,- Rp 2.000.000.000,-	Tahun 2011 Tahun 2012	Rp 6.000.000.000,-
3.	PT. BBS	Rp 10.000.000.000,-	Tahun 2012	Rp 10.000.000.000,-
4.	Bank BPR Jatim	Rp 500.000.000,- Rp 500.000.000,-	Tahun 2012 Tahun 2013	Rp 1.000.000.000,-

Sumber: Diolah dari data Dinas Pendapatan Daerah Kab. Bojonegoro.

Berdasarkan data rincian penyertaan modal Pemkab Bojonegoro dapat diketahui total modal yang disetor pada masing-masing lembaga keuangan. Dengan tata cara penyertaan yang telah diatur dalam perda adalah:

(1) pelaksanaan penyertaan modal yang bersumber dari DBH Migas dilaksanakan setelah perhitungan DBH Migas untuk tahun sebelumnya selesai dilakukan;

(2) penyertaan pada Bank BPR dilaksanakan pada tahun berjalan;

(3) penyertaan modal pada PT. BBS dilaksanakan pada tahun berjalan

(4) tata cara penyertaan modal daerah sesuai dengan sistem dan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

k. Mekanisme Pengelolaan

(1) Perencanaan dan Penganggaran Investasi

Perencanaan dan penganggaran investasi berawal dari pembahasan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Prioritas Plafon Anggaran Sementara) yang telah mendapatkan persetujuan dari DPRD, dilaksanakan dalam hal APBD diperkirakan surplus yang selanjutnya dipasang dalam rekening pengeluaran pembiayaan pada kegiatan penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah yang penggunaannya ditetapkan dalam Perda tentang APBD.

(2) Penatausahaan dan Pelaksanaan

(a) Pelaksanaan investasi/penyertaan modal dilaksanakan oleh pengelola investasi pemerintah daerah dan pejabat pengelola keuangan daerah selaku Bendahara Umum Daerah;

(b) Kepala BPKKD sebelum melaksanakan kegiatan investasi terlebih dahulu menunjuk Penasihat Investasi (independen dan profesional) mengenai pelaksanaan investasi ditetapkan dengan SK Bupati Bojonegoro;

(c) Penasihat Investasi melakukan penyusunan analisa investasi pemerintahan daerah untuk mendapatkan nilai wajar;

(d) setelah mendapatkan nilai wajar atas investasi, Pengelola Investasi menyusun Rencana Kegiatan Investasi (RKI) yang disampaikan kepada Bupati Bojonegoro untuk mendapatkan persetujuan;

(e) peraturan daerah tentang investasi/penyertaan modal baru bisa diajukan setelah dilengkapi syarat-syarat dokumen sebagai berikut:

- penetapan Penasihat Investasi pemerintah daerah oleh Bupati Bojonegoro;
- hasil kajian/analisa oleh Penasihat Investasi;
- RKI yang disusun oleh Pengelola Investasi;
- draf perda tentang investasi/penyertaan modal

(f) berdasarkan semua berkas tersebut, kemudian dibuatkan SPP pengeluaran pembiayaan investasi/penyertaan modal oleh Bendahara khusus sesuai dengan ketentuan.

l. Mekanisme Pertanggungjawaban dan Pengawasan Penyertaan Modal

Adapun mekanisme penyertaan modal yang diberlakukan oleh masing-masing lembaga keuangan tersebut antara lain:

(1) Bank Jatim dan BPR Jatim Bojonegoro

(a) Bank Jatim dan BPR Jatim Bojonegoro selalu melaporkan setiap 3 (tiga) bulan sekali, diantaranya melalui publikasi media;

(b) menentukan dividen melalui RUPS yang dihadiri oleh para pemegang saham, termasuk Pihak Pemkab Bojonegoro;

(c) dalam RUPS per tahunnya akan diketahui besarnya dividen yang didapat Pemkab Bojonegoro;

(d) laba bersih setelah dikurangi penyisihan sebagai cadangan (bank) akan dicairkan langsung ke rekening Kas Daerah Kabupaten Bojonegoro berdasarkan keputusan dalam RUPS.

(2) PD. BPR Bojonegoro dan PT. BBS (BUMD)

(a) PT. BBS dan PD. BPR Bojonegoro setiap tahunnya mengadakan RUPS;

(b) dalam RUPS tersebut dapat diketahui besarnya dividen yang diperoleh Pemkab Bojonegoro;

(c) untuk akuntabilitas keuangan kedua BUMD tersebut, setiap tahun dilakukan audit keuangan oleh auditor independen dan sudah memiliki integritas dan profesional.

m. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan prinsip dalam pemerintahan yang memfokuskan pada realisasi kinerja. Dalam konteks penyertaan modal dana bagi hasil migas, akuntabilitas menjadi aspek penting baik dari segi pembukuan/pengakunan, pelaporan dan pengawasan. “Sebagaimana telah menjadi suatu kewajiban pemerintah daerah

pada umumnya untuk menganut asas akuntabilitas, maka setiap pendapatan yang diperoleh Pemkab Bojonegoro harus dicatat sesuai standar akuntansi nasional".[79]

Dalam PP No. 24 Tahun 2005 dijelaskan definisi pendapatan adalah semua penerimaan kas umum negara/daerah yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang menjadi hak pemerintah yang tidak perlu dibayar kembali. Lebih lanjut perda penyertaan modal menyatakan bahwa penyertaan modal daerah merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hal ini berarti dividen dari penyertaan modal dana bagi hasil migas termasuk sebagai pendapatan asli daerah.

Berdasarkan analisa data yang telah diperoleh, bahwa untuk penyertaan modal dana bagi hasil migas Kabupaten Bojonegoro sesuai dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011, fakta dianggarkannya modal yang disertakan dalam APBD karena jumlah nominal yang disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan perolehan dividen/laba Pemkab Bojonegoro dalam satu tahun dimasukkan dan dicatat dalam akun Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.

Adapun *progress* perolehan dividen dalam bentuk finansial Pemkab Bojonegoro dari tahun ke tahun adalah sebagai berikut:

[79] Hasil wawancara dengan Bidang Akuntansi BPKKD, 6 Maret 2014.

Tabel 4.6.

Realisasi Penyertaan Modal Kabupaten Bojonegoro

Jumlah Setoran Ke Kas Daerah dari Penyertaan Modal Dalam (Rp)						
No.	Lembaga Keuangan	2009	2010	2011	2012	2013
1.	PT. Bank Jatim	628.577.299,20	674.938.911	972.589.233	8.935.234.535	11.933.525.235
2.	PD. BPR Bojonegoro	183.551.098	86.248.713	405.290.522	703.113.513	1.233.492.523
3.	PT. BBS	-	-	3.484.728.786	1.036.376.046	295.152.500
4.	BPR Jatim	-	-	-	-	29..172.000

Sumber: BPKKD Pemkab Bojonegoro

Tampak bahwa dividen/laba penyertaan modal Pemkab Bojonegoro mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Terutama jumlah modal setor pada Bank Jatim yang sangat besar disebabkan karena adanya kebijakan penetapan batas atas 40% dari total DBH Migas yang diperoleh Pemkab Bojonegoro akan diinvestasikan kepada bank tersebut. Sehingga DBH Migas saat ini menjadi sumber penting diantara sumber pendapatan lainnya.

n. Pelaporan dan Pengawasan

Selanjutnya hasil/pencapaian dari penyertaan modal yang dilakukan Pemkab Bojonegoro dilaporkan/diberitahukan kepada pihak legislatif (DPRD) dalam

LKPJ Bupati Bojonegoro. Termasuk juga menentukan target PAD dari penyertaan modal ini di APBD/P-APBD Bojonegoro.

Pengawasan dari realisasi/hasil penyertaan modal Pemkab antara lain sebagai berikut:

(1) DPRD mengawasi dan mengevaluasi pencapaian penyertaan modal melalui rapat LKPJ Bupati Bojonegoro;

(2) DPRD menjadwalkan revisi/perubahan perda penyertaan modal dalam prolegda sebab kemungkinan tiap tahun jumlah modal yang disetor dan lembaga penerima setoran bisa berubah;

(3) DPRD juga melakukan pertemuan dengan pihak Pemkab untuk membahas dan menetapkan jumlah modal yang akan dianggarkan pada APBD.

(4) Bagian Perekonomian Pemerintah Kabupaten Bojonegoro secara periodik melakukan pembinaan.[80]

Dari penyertaan modal tersebut dapat dianalisa wacana strategis yang mendasari urgensinya kebijakan ini, sebagaimana dikemukakan Andrew Bauer[81] yaitu:

1) adanya pundi-pundi tabungan untuk generasi-generasi masa depan yang dapat ditinggali warisan dengan cara menabung *revenue* dan menginvestasikan secara aman;

[80] Hasil wawancara dengan Bidang Akuntansi BPKKD, 6 Maret 2014.

[81] Dalam *Forum Group Discussion* yang diadakan oleh Bojonegoro Institute – *Revenue Watch Institute* Tanggal 30 Januari 2012.

2) stabilisasi/pencegahan krisis yaitu dari pundi/investasi SDA Bojonegoro berupa migas, dapat mengurangi volatilitas anggaran dan memberikan aliran *revenue* yang mantap bagi pemerintah daerah ke depan;

3) menciptakan *Ring Fencing* (Pagar Melingkar) yaitu bila dirancang secara benar pundi *revenue* dari Migas dapat mencegah pemborosan/dihamburkan, dikelola buruk atau dicuri;

4) dapat menjadi sterilisasi yaitu dengan menginvestasikan *revenue* dapat mengurangi inflasi.

Dapat diidentifikasi bahwa problem yuridis Investasi/penyertaan modal di Kabupaten Bojonegoro terletak pada instrumen hukum/regulasi. Belum adanya mekanisme penarikan (*withdrawal*) investasi/deviden dan sanksi yang jelas dapat berkontradiksi dengan tujuan investasi bahwa menyisihkan sebagian DBH migas agar dapat dipergunakan secara berkelanjutan apabila ketika sumber daya migas tidak berkontribusi ataupun habis (*depleted*). Instrumen sanksi dan penarikan dapat diterapkan secara terpisah maupun menjadi bagian dalam sanksi itu sendiri. Artinya, dalam arti terpisah norma penarikan berisi syarat-kondisi tertentu Pemkab Bojonegoro untuk melakukan penarikan dana penyertaan modal. Sedangkan norma sanksi memuat hal-hal yang ditujukan kepada Pihak ketiga sebagai konsekuensi tindakan yang melanggar larangan/wanprestasi.

Berdasarkan wawancara dengan Ibu Luluk di Bagian Akuntansi BPKKD, sampai saat ini pembinaan terhadap kinerja pihak ketiga oleh Bidang Perekono-

mian Kabupaten Bojonegoro tidak menemui hambatan yang berarti.[82] Melalui mekanisme pengelolaan penyertaan modal daerah sebagaimana sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 telah cukup sebagai instrumen yang efektif dalam pengawasan dan pengendalian pelaksanaan penyertaan modal. Bagian Perekonomian Pemkab Bojonegoro juga melakukan pembinaan terhadap *bussines plan* dari pihak penerima penyertaan modal yang akan dilaporkan secara Tribulan.[83] Terlebih dengan dibentuknya Penasihat Investasi sebagai tenaga independen yang profesional dalam memberikan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah menyusun analisis untuk mendapatkan nilai wajar. Disamping itu, adanya RKI (rencana kegiatan investasi) yang disusun Pengelola Investasi setelah mendapatkan analisa nilai wajar dari Penasihat Investasi juga merupakan sistem *controlling* dalam mengelola penyertaan modal Kabupaten Bojonegoro. Bupati Bojonegoro juga dapat melakukan tindakan untuk dan atas nama Pemkab Bojonegoro apabila terjadi sengketa atau perselisihan dalam pelaksanaan penyertaan modal.

[82] Hasil wawancara dengan Bidang Akuntansi BPKKD Kabupaten Bojonegoro, 26 Februari 2014.

[83] Hasil Wawancara dengan Kasubag Bina Perusahaan Daerah, Bag. Perekonomian Pemkab Bojonegoro, 13 Maret 2014.

C. Tantangan dan Solusi Pelaksanaan Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Minyak Bumi di Kabupaten Bojonegoro

Dalam pelaksanaan pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro, terdapat tantangan yang timbul adalah:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro sampai saat ini tidak dapat memproyeksikan jumlah dana bagi hasil minyak buminya sendiri karena memang yurisdiksi penghitungan dana bagi hasil minyak bumi ada pada wewenang Pemerintah Pusat. Sementara di level lokal, Pemkab Bojonegoro juga menemui kesulitan terkait *disclosure* data *lifting* minyak bumi dari KKKS (Kontraktor Kontrak Kerja Sama) yang penting untuk mengetahui perkembangan realisasinya.

2. Kontraktor bersikap taat aturan hanya ketika ada pengawasan.[77] Sedangkan cara survei lokasi sasaran pembangunan infrastruktur Sekolah Dasar (SD) yang masih konvensional mempengaruhi waktu penyelesaian pembangunan terhadap target yang telah ditentukan.

3. Untuk kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD), tantangan yang dihadapi Pemkab Bojonegoro melalui Tim Fasilitasi Kabupaten adalah aspek *skill* dan *will* desa khususnya pengelolaan ADD. Sedangkan dalam penyertaan

[77] Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan dan Tata Ruang Bidang pembangunan Gedung Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro, 6 Februari 2014.

modal Kabupaten Bojonegoro yang menjadi tantangan adalah meminimalisasi risiko investasi.

Berdasarkan tantangan yang telah diuraikan di atas beberapa tindakan sebagai solusi, antara lain:

1. Tetap melaksanakan mekanisme sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 yaitu dengan melakukan upaya rekonsiliasi data realisasi yang diwakili oleh Bagian Sumber Daya Alam (SDA) Kabupaten Bojonegoro dengan DJPK (Dirjen Perimbangan Keuangan).
2. Melakukan pengawasan secara ketat oleh PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan) Dinas Pekerjaan Umum dan Inspektorat terhadap pelaksanaan pembangunan infrastruktur fisik Sekolah Dasar yang menggunakan dana bagi hasil minyak bumi 0,2%, bahkan secara inisiatif Bupati Bojonegoro melakukan sidak di lapangan. Pemberian sanksi secara langsung dengan bentuk pembongkaran/perintah untuk mengganti secara langsung terhadap hasil pekerjaan kontraktor yang tidak sesuai dengan perencanaan. *Black list* kepada kontraktor yang melakukan pelanggaran berat yang akan diumumkan melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). Sedangkan solusi atas pelaksanaan survey yang masih konvensional, Tahun 2013 DPU merencanakan kebijakan survey lokasi berbasis *cyber*.
3. Tim Fasilitasi Kabupaten melakukan monitoring dan pembinaan kepada perangkat desa dan Tim Pelaksana I dan II. Adapun dalam hal teknisnya dilakukan oleh Tim Pendamping Kecamatan dengan waktu yang berbeda

antara satu desa dengan desa lainnya tergantung terealisasinya pencairan ADD di tiap-tiap desa. Sedangkan dalam penyertaan modal daerah, upaya untuk meminimalisasi risiko investasi adalah dapat dilakukan dengan memeriksa realisasi pengelolaan modal investasi Pemkab dalam *bussines plan* masing-masing perusahaan penerima investasi setiap tribulan yang kemudian hasilnya akan disampaikan kepada Bupati untuk mempertimbangkan kebijakan berinvestasi tahun selanjutnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisa atau bahasan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro adalah:

   Bahwa dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro sebesar 6,2% (0,2% untuk pendidikan dasar) berdasarkan pasal 21 ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf b dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 yakni dengan cara penyaluran dana bagi hasil secara triwulanan dan berdasarkan realisasi *lifting* minyak bumi per KKKS (Kontraktor Kontrak Kerja Sama). Untuk dana bagi hasil minyak bumi 0,2% digunakan untuk pembangunan infrastruktur fisik Sekolah Dasar (SD) di Kabupaten Bojonegoro karena kondisi bangunan yang buruk dan perlu mendapatkan perbaikan. 12,5% dari Dana bagi hasil minyak bumi untuk kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) yang dibagikan ke seluruh desa berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 32 Tahun 2013. Sedangkan secara proporsional jumlah DBH

minyak bumi ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Kabupaten Bojonegoro tiap tahunnya.

2. Adapun tantangan dan solusinya adalah:

a. Tantangan

Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro sampai saat ini tidak dapat memproyeksikan jumlah dana bagi hasil minyak buminya sendiri karena memang yurisdiksi penghitungan dana bagi hasil minyak bumi ada pada wewenang Pemerintah Pusat. Sementara di level lokal, Pemkab Bojonegoro juga menemui kesulitan terkait *disclosure* data *lifting* minyak bumi dari KKKS (Kontraktor Kontrak Kerja Sama) yang penting untuk mengetahui perkembangan realisasinya. Tantangan yang dominan dalam pembangunan infrastruktur Sekolah Dasar (SD) yang menggunakan dana bagi hasil minyak bumi 0,2% adalah masih adanya kontraktor yang membuat pelanggaran khususnya dalam rekayasa bentuk bangunan yang tidak sesuai perencanaan sebelumnya. Disamping itu, terhadap keterlambatan waktu penyelesaian pembangunan disebabkan karena survei lokasi sasaran yang masih konvensional yakni dengan mendatangi satu per satu sekolah yang akan dibangun dengan estimasi jumlah sekolah 30 tiap kecamatan. Untuk kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD), tantangan yang dihadapi Pemkab Bojonegoro melalui Tim Fasilitasi Kabupaten adalah aspek *skill* dan *will* desa khususnya pengelolaan ADD. Sedangkan dalam penyertaan modal Kabupaten Bojonegoro yang menjadi tantangan adalah meminimalisasi risiko investasi.

b. Solusi yang diambil Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro dari adanya tantangan di atas adalah:

1) Tetap melaksanakan mekanisme sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 yaitu dengan melakukan upaya rekonsiliasi data realisasi yang diwakili oleh Bagian Sumber Daya Alam (SDA) Kabupaten Bojonegoro dengan DJPK (Dirjen Perimbangan Keuangan).

2) Melakukan pengawasan secara ketat oleh PPTK (Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan) Dinas Pekerjaan Umum dan Inspektorat terhadap pelaksanaan pembangunan infrastruktur fisik Sekolah Dasar yang menggunakan dana bagi hasil minyak bumi 0,2%, bahkan secara inisiatif Bupati Bojonegoro melakukan sidak di lapangan. Pemberian sanksi secara langsung dengan bentuk pembongkaran/perintah untuk mengganti secara langsung terhadap hasil pekerjaan kontraktor yang tidak sesuai dengan perencanaan. *Black list* kepada kontraktor yang melakukan pelanggaran berat yang akan diumumkan melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). Sedangkan solusi atas pelaksanaan survey yang masih konvensional, Tahun 2013 DPU merencanakan kebijakan survey lokasi berbasis *cyber*.

3) Tim Fasilitasi Kabupaten melakukan monitoring dan pembinaan kepada perangkat desa dan Tim Pelaksana I dan II. Adapun dalam hal teknisnya dilakukan oleh Tim Pendamping Kecamatan dengan waktu yang berbeda antara satu desa dengan desa lainnya tergantung terealisasinya pencairan ADD di tiap-tiap desa. Sedangkan dalam penyertaan modal

daerah, upaya untuk meminimalisasi risiko investasi adalah dapat dilakukan dengan memeriksa realisasi pengelolaan modal investasi Pemkab dalam *bussines plan* masing-masing perusahaan penerima investasi setiap tribulan yang kemudian hasilnya akan disampaikan kepada Bupati untuk mempertimbangkan kebijakan berinvestasi tahun selanjutnya.

B. Saran

Saran yang dapat diberikan oleh Penulis terhadap pelaksanaan pemanfaatan dana bagi hasil minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro adalah:

1. Meningkatkan transparansi kepada semua *stakeholder* baik itu dari Pusat maupun dari kontraktor/perusahaan migas. Hal ini dapat diartikan pula memberikan akses bagi daerah berwenang untuk melakukan proyeksi DBH Migas sebab selama ini belum terjadi dan berimplikasi pada ketidakjelasan terhadap hak-hak Pemkab Bojonegoro yang sebenarnya yang diterima bersama DBH tersebut.
2. Meningkatkan intensitas pengawasan/monitoring oleh PPTK DPU terhadap pekejaan kontraktor di lapangan dan meningkatkan pembinaan moral kontraktor oleh PPTK DPU maupun Inspektorat.

3. Meningkatkan pengawasan dan pembinaan perangkat desa/Tim Pelaksana I dan II di desa yang bersangkutan dalam hal pengelolaan ADD. Sedangkan penyertaan modal daerah, maka Pemkab perlu membuat regulasi tentang penarikan investasi ataupun deviden yang diterima.

DAFTAR PUSTAKA

Adrian Sutedi, 2012, *Aspek Hukum dalam Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta.

Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Ali Syafaat dkk, 2012, *Buku Pedoman Penulisan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2012/2013*, FH UB, Malang.

Amirudin dan Zainal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.

Engkoswara dan Alan Komariah, 2010, *Administrasi Pendidikan*, Alfabeta, Bandung.

H. Salim HS, 2006, *Hukum Pertambangan Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Hotma P. Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan AAUPB*, Erlangga, Jakarta.

Joko Widodo, M.S, 2006, *Analisis Kebijakan Publik*, Bayu Media Publishing, Malang.

Moleong, J, Lexy, 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.

Muhammad Munadi dan Barnawi, 2011, *Kebijakan Publik di Bidang Pendidikan*, Ar-Ruzz Media, Jogjakarta.

Mustafa Luthfi dan Luthfi J. Kurniawan, 2012, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik*, Setara Press, Malang.

Prof. Dr. Pratikno, M.Soc.Sc dkk, 2013, *Mengelola Pembangunan Daerah Penghasil Migas*, Imago, Bojonegoro.

Pusat Pengembangan Tenaga Perminyakan dan Gas Bumi, Geologi dan Eksplorasi Minyak Bumi, Cepu Jawa Tengah.

Rian Nugroho dan H.A.R. Tilaar, 2008, *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.

Said Zainal Abidin, 2012, *Kebijakan Publik*, Salemba Humanika, Jakarta.

Widjaja, HAW, 2009, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

MAJALAH DAN KORAN

Radar Bojonegoro, 20 Juli 2013, *410 Ruang SD Rusak Berat*

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2010 Tentang Biaya Operasi Yang Dapat Dikembalikan dan Perlakuan PPh di Bidang Usaha Hulu Migas.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa.

Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 3124K/80/MEM/2012 Tentang Penetapan Daerah Penghasil dan Dasar Penghitungan Bagian Daerah Penghasil Sumber Daya Alam Pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi, Pertambangan Panas Bumi, dan Pertambangan Umum (Pertambangan Mineral dan Batubara) Untuk Tahun 2013.

Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Di Kabupaten Bojonegoro.

Peraturan Bupati No. 32 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2012 Tentang Pedoman Umum dan Petunjuk teknis Pelaksanaan Alokasi Dana Desa Pemerintah Kabupaten Bojonegoro.

Peraturan Bupati No. 4 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penetapan Alokasi Dana Desa Proporsional Berdasarkan Koefisien Variabel Kawasan di Kabupaten Bojonegoro.

Peraturan Desa Kauman Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) Tahun 2013.

INTERNET

http://ekoteguh23.blogspot.com/2010/10/retribusi-jasa-umum-resume.html,diakses tanggal 4 Februari 2012.

http://www.Blok-CepuBojonegoro.Blogspot.com, diakses tanggal 31 Maret 2012

http://www.docstoc.com/docs/45892794/?ct=40&utm_source=docstoc&utm_medium=email&utm_term=Registration+-+Doc&utm_content=Registration+Confirmation+With+Doc+-+DP+-+v2&utm_campaign=Registration&alt=e5b6fa31-c576-41d3-8b38-811284e13354, diakses tanggal 31 Maret 2012.