

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)

Helmy Abdurrahman Nasution

Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang

Email: nasutionabdurrahman@rocketmail.com

ABSTRAK

Penulis membahas tentang Pelaksanaan Pemanfaatan Dana Bagi Hasil di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro dan implementasinya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Pasal 21 ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf b dengan penelitian dilakukan di Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Pendidikan Daerah, BAPPEDA, BPKKD, dan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bojonegoro.

DBH (dana bagi hasil) khususnya yang bersumber dari SDA Minyak Bumi (Migas) merupakan dana yang bersumber dari APBN yang ditransfer oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah berdasarkan imbalan menurut peraturan perundang-undangan. Sehingga Kabupaten Bojonegoro sebagai sebagai penghasil sumber daya alam minyak bumi mendapatkan bagian tertentu yang dianggarkan dalam APBN. Peneliti juga menyertakan pentingnya penekanan kebijakan pemanfaatan DBH sebagai tindakan konkrit Kabupaten Bojonegoro dalam mendayagunakan DBH tersebut. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis. Dengan mempergunakan teknik wawancara untuk memperoleh data primer serta merujuk pada dokumen dan literatur/referensi tertentu sebagai bahan hukum sekundernya. Kemudian data yang terkumpul diolah dan dianalisa sesuai permasalahan yang akan dijawab dalam pembahasan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dari konteks pembagian DBH menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Pasal 21 ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf b Pemkab Bojonegoro menerima DBH dengan bertahap melalui

sistem triwulan dalam satu tahun anggaran APBD. Sedangkan kebijakan pemanfaatan DBH minyak bumi yang terdiri dari Alokasi Dana Desa (ADD), pembangunan infrastruktur fisik sekolah dasar, dan penyertaan modal.

ABSTRACT

The author discusses the implementation of DBH Utilization in Bojonegoro regency administration and implementation based on the Peraturan Pemerintah Nomor 55 Year of 2005 Article 21 paragraph (2) letter b and paragraph (3) letter b with research conducted at revenue, Disdikda, Planning, BPKKD, and DPU Bojonegoro.

DBH (revenue-sharing) especially those sourced from natural resources Petroleum (Oil and Gas) is a fund of the state budget that is transferred by the central government to regions based counterpart according to the legislation. Bojonegoro so as a producer of petroleum resources budgeted to get a certain part in the state budget. Researchers have also included the importance of the use of DBH as a policy emphasis Bojonegoro concrete actions in utilizing the DBH. The research method used is the juridical sociological method. By using interview techniques to obtain primary data and refer to the documents and literature/specific reference as secondary legal materials. Then the data collected was processed and analyzed according to the problems that will be answered in the discussion. The results of this study indicate that the context of the distribution of DBH in PP No. 55 Year of 2005 Article 21 paragraph (2) letter b and paragraph (3) letter b Bojonegoro regency receive DBH with the system through a gradual quarter in a fiscal year budget. While the use of DBH petroleum policy which consists of Village Allocation Fund (ADD), elementary school physical infrastructure development, and investment.

KATA KUNCI

1. Pemanfaatan

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

Kebijakan publik merupakan pemanfaatan strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah terhadap masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan bentuk intervensi negara untuk melindungi kepentingan masyarakat (kelompok) yang kurang beruntung (Chandler dan Plano).

3. 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.

4. 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.

5. Efektivitas Hukum

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. Menurut Soerjono Soekanto efektif/tidaknya hukum dipengaruhi oleh unsur-unsur berikut ini:¹

¹ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, , Hlm. 13

- (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.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kabupaten Bojonegoro yang kini menjadi daerah penghasil sumber daya alam minyak dan gas bumi (migas) telah dipersiapkan sebagai tumpuan baru untuk memenuhi kebutuhan energi dan minyak dalam negeri/domestik. Dengan kemampuan setara 20% dari kapasitas minyak nasional mampu mengurangi kegiatan impor minyak bumi oleh Pemerintah. Sebagai daerah penghasil, Kabupaten Bojonegoro berhak memperoleh DBH yang berasal dari dana perimbangan dalam APBN dengan porsi persentase yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun besaran persentase DBH untuk Kabupaten Bojonegoro adalah 6,2% (0,2% dialokasikan khusus untuk menambah anggaran pendidikan dasar).²

DBH minyak bumi dapat dipandang dari dua sisi. Disatu sisi, tentu akan meningkatkan kapasitas finansial meskipun hanya sampai pada periode tertentu. Namun, disisi lain dengan perencanaan dan pengelolaan yang buruk tentu tidak akan membawa pada

² Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Pasal 21 ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf b.

perubahan dan peningkatan apapun karena aspek penting DBH adalah sebagai aset kini dan masa depan guna meningkatkan kesejahteraan dan menciptakan sektor ekonomi non-migas yang kelak mampu menopang perekonomian daerah dikala sumber daya takterbaharukan tersebut telah habis (*sustainability function*). Sehingga, Pemkab Bojonegoro dapat mempersepsikan DBH migas bukan lagi hanya sebagai *extra money* melainkan sebagai salah satu isu strategis kebijakan yang eksistensinya diaksentuasi melalui kebijakan daerah yang berorientasi pada keadilan partisipatif-distributif dan bervisi prospektif. Dengan meneliti pelaksanaan dari kebijakan yang menggunakan DBH minyak bumi (migas) sebagai salah satu sumbernya, maka rumusan masalahnya adalah:

Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pelaksanaan Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Minyak Bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro?
2. Apa tantangan dan solusi terhadap pelaksanaan pemanfaatan dana bagi minyak bumi di Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro?

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 pengalaman³. 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

³ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, Hlm. 34.

mana upaya pemerintah melalui perangkat/lembaga yang berwenang dalam menegakkan hukum (*law enforcement*).

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 masyarakat⁴. 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 untuk pembangunan 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 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

⁴ *Ibid*, Hlm. 39.

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 penelitian⁵. 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 Kabupaten Bojonegoro, 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

⁵ Ali Syafaat dkk, Buku Pedoman Penulisan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2012/2013, FH UB, Malang, 2012, Hlm.15.

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 sama⁶. 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 menggunakan teknik sampel bertujuan (*purposive sampling*). Penggunaan *purposive sampling* memiliki tujuan untuk menjaring informasi berdasarkan keahlian dan wewenang subyek penelitian di bidangnya. Dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap mewakili populasi⁷. 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

⁶ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, Hlm.95.

⁷ Burhan Ashshofa, *Op.cit.*, Hlm. 91.

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 penelitian⁸. 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 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:

⁸ Moleong, J, Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2010, Hlm. 281.

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

PEMBAHASAN

Pelaksanaan pemanfaatan Dana Bagi Hasil (DBH) minyak bumi di Kabupaten Bojonegoro ditinjau dari aspek mekanisme pembagian dan kebijakan pemanfaatannya. Dari total DBH untuk daerah penghasil 6,2%, 0,2% digunakan sebagai penambah anggaran pendidikan dasar. Sedangkan 6%-nya tidak secara spesifik dialokasikan untuk pembangunan tertentu. Sehingga penting untuk melihat dari perspektif kebijakan Pemkab Bojonegoro dalam mendayagunakan sebagian DBH 6% sebagai salah satu sumber pembiayaan dari kebijakan tersebut. ADD (Alokasi Dana Desa) merupakan kebijakan yang muncul dari adanya isu minyak bumi yang dapat memberikan dampak kesejahteraan khususnya bagi masyarakat desa. Selain itu, melalui investasi/penyertaan modal dari sebagian DBH minyak bumi (migas) dapat menciptakan dana cadangan untuk pembangunan apabila sumber daya alam migas telah habis.

Pagu anggaran pembangunan infrastruktur fisik sekolah dasar yang mencapai 13.261.045.000 (tiga belas miliar dua ratus enam puluh satu juta empat puluh lima ribu) dialokasikan untuk merehab atau membuat bangunan 16 sekolah dasar di Kabupaten Bojonegoro tahun 2013. DPU (Dinas Pekerjaan Umum) Kabupaten Bojonegoro sebagai instansi daerah yang menyelenggarakan pembangunan, melelang pekerjaan tersebut. Kepala Dinas Pekerjaan Umum berkapasitas sebagai Pengguna Anggaran (PA) menerbitkan Keputusan Kepala Dinas untuk menetapkan panitia antara lain Bendahara, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) dan sebagainya. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa, DPU menyelenggarakan pekerjaan pembangunan infrastruktur fisik secara kontraktual. Dalam pengadaan barang/jasa DPU mengontrak kerja dengan Jasa Konstruksi dan Jasa Konsultansi bidang perencanaan dan pengawasan. Pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan infrastruktur juga dilakukan oleh Inspektorat sebagai pengawas fungsional internal Kabupaten Bojonegoro. BPKP dan BPK sebagai pengawas dan auditor eksternal Kabupaten. Realitas dari pelaksanaan pembangunan infrastruktur fisik sekolah yang menggunakan DBH minyak bumi 0,2% masih terdapat kendala klasik disamping kendala lain yaitu kontraktor proyek. Upaya yang telah dilakukan untuk meminimalisasi tindakan kontraktor yang “nakal” dari DPU adalah melakukan inspeksi mendadak terhadap pekerjaan kontraktor di lapangan. Pelanggaran yang sering dijumpai di lapangan adalah berupa bentuk bangunan yang tidak sesuai rancangan. Ketika dalam melaksanakan sidak dan diketahui hal seperti itu, maka sanksi dapat dilakukan secara langsung ditempat tersebut yaitu pembongkaran, bahkan tidak jarang Bupati yang

memberikan perintah pembongkaran ketika ikut sidak⁹. Sedangkan bimbingan teknis oleh PPTK kepada kontraktor dilakukan secara intensif sebagai kewajiban untuk menjamin pelaksanaan pekerjaan yang sesuai asas keteknikan yang baik kepada PA.

Kebijakan ADD sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 32 Tahun 2013 mengintrodusir bahwa hak desa untuk memperoleh kekuatan finansial dari daerah/kabupaten (Kabupaten Bojonegoro) sebagai wujud pemerataan kemampuan keuangan antar desa untuk mendanai kebutuhan desa dalam rangka pelaksanaan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Bermula dari konsep hak desa inilah kemudian Pemkab Bojonegoro mengambil 12,5% pendapatan yang berasal dari DBH minyak bumi (migas) tiap tahunnya disalurkan sampai ke desa. Dari hasil temuan oleh Peneliti, bahwa mayoritas pelanggaran dalam pelaksanaan ADD seperti pemberian papan informasi ADD, sosialisasi ADD di Desa, pembangunan infrastruktur desa dan sebagainya disebabkan oleh faktor sumber daya manusia desa yang belum sepenuhnya menginternalisasi kaidah-kaidah dalam perbub tersebut. Sehingga, hal yang perlu dilakukan oleh Tim Fasilitasi Kabupaten adalah memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan ADD.

Tim Fasilitasi melakukan pembinaan dan pengawasan secara mandiri dan terkoordinasi. Pembinaan dan pengawasan dilakukan terutama terhadap Tim Pelaksana baik bidang pemerintahan maupun pemberdayaan masyarakat desa. Kinerja dan tata kelola ADD bergantung pada Tim Pelaksana masing-masing bidang. Pembinaan Tim Fasilitasi secara mandiri dilakukan secara rutin tiap hari dengan cara turun langsung ke lapangan. Kriteria desa yang akan dikunjungi didasarkan pada jarak lokasinya terhadap kegiatan pertambangan migas. Selain itu, juga berdasarkan banyaknya aduan dari masyarakat desa tertentu. Secara rutin pembinaan diarahkan pada aspek:¹⁰

- (1) administrasi desa;
- (2) bukti transaksi;
- (3) pembukuan keuangan;
- (4) pembangunan desa.

⁹ Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perencanaan dan Tata Ruang Bidang Pembangunan Gedung Dinas Pekerjaan Umum Kab. Bojonegoro.

¹⁰ Hasil wawancara dengan Bagian Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro.

Setiap tahun, Tim Fasilitasi juga menyelenggarakan pembinaan dengan seluruh perangkat desa termasuk Tim Pelaksana ADD se-Kabupaten Bojonegoro. Waktu pelaksanaannya setelah ditetapkannya APBD dan P-APBD yakni Bulan Februari dan September. Kegiatan ini juga sekaligus menyampaikan hasil laporan tahunan ADD tiap-tiap desa serta memberikan evaluasi terhadap pelaksanaan ADD tahun sebelumnya. Melalui forum publik inilah akan tercipta keterbukaan informasi antara Pemkab dengan Pemdes.

Pembinaan secara koordinatif dilakukan bersama-sama dengan Tim Pendamping Kecamatan. Tim Pendamping Kecamatan melakukan pembinaan secara teknis operasional terhadap desa dalam hal perencanaan dan administrasi keuangan desa. Pembinaan ini dilaksanakan minimal sebulan setelah pencairan ADD tahap I maupun Tahap II. Namun, waktu pelaksanaan pembinaan Tim Pendamping tiap-tiap kecamatan berbeda satu sama lain. Hal ini disebabkan desa-desa yang termasuk wilayah administrasi kecamatan tertentu berbeda dalam melakukan pencairan ADD. Selain bentuk pembinaan oleh Tim Pendamping, untuk mengoptimalkan pelaksanaan ADD, desa berkewajiban untuk melakukan pelaporan secara berkala tiap bulan setelah pencairan ADD dilakukan. Aspek yang dilaporkan dalam laporan berkala adalah realisasi penggunaan ADD tiap bulannya beserta bukti-bukti transaksi dan SPj (surat pertanggungjawaban) desa. Ketika menjelang akhir tahun anggaran APBD/APBDes, desa juga diwajibkan melaporkan laporan akhir pelaksanaan ADD yang memuat realisasi keseluruhan pelaksanaan ADD, permasalahan dan upaya solutif yang telah ditempuh.

Dalam hal pengawasan, Tim Fasilitasi yang terdiri dari Bagian Pemerintahan, BPKKD, Bappeda, Dispenda, DPU, BPMPD dan Bagian Hukum dan Perundang-undangan melakukan secara langsung dari desa satu ke desa lain berdasarkan data yang diperoleh dari masing-masing instansi. Dalam hal ini, pengawasan sering diintensifkan kepada desa yang memperoleh ADD paling besar jumlahnya, lokasi desa yang terpencil, kondisi sosial-ekonominya rendah dan infrastrukturnya yang masih buruk. Hal tersebut memang sering luput dari pengawasan dan menyebabkan dana ADD lebih dimanfaatkan oleh elit desa tertentu daripada digunakan untuk pembangunan maupun pemberdayaan masyarakatnya.

Tim Fasilitasi dalam melakukan pengawasan berkoordinasi dengan Inspektorat Kabupaten Bojonegoro. Inspektorat berwenang melakukan pengawasan berdasarkan renja pemeriksaan dalam Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT) yang ditetapkan serta dari aduan masyarakat yang bersifat urgen atau ditemukannya pelanggaran seperti belum adanya papan informasi penggunaan ADD. Tidak jarang Inspektorat memberikan sanksi secara

langsung sesuai kriteria pelanggaran yang dilakukan. Apabila ditemukan pelanggaran yang berat, kemungkinan terburuk adalah pemanggilan dan pemeriksaan pihak terkait ke kantor Inspektorat. Sehingga juga berakibat pada dihentikannya pencairan ADD untuk desa yang bersangkutan.

Dalam Perbub juga menetapkan sistem *reward* dan *punishment* terhadap pelaksanaan ADD. Bupati berperan langsung untuk memberikan penghargaan kepada desa yang dianggap berhasil dalam pengelolaan dan penggunaan ADD. Bentuk penghargaan ini adalah pemberian bantuan keuangan desa selain ADD yang khusus sebagai motivasi bagi desa yang bersangkutan. Sedangkan *punishment* bagi desa yang dianggap gagal mengelola dan menggunakan ADD akan dikenai sanksi berupa penangguhan sementara pencairan ADD hingga menghentikan pencairan ADD.¹¹

Disamping tersalurnya DBH minyak bumi sampai kepada seluruh desa di Kabupaten Bojonegoro, fungsi DBH sebagai aset daerah untuk meningkatkan PAD dan keperluan pembangunan jangka panjang terbentuk dalam kebijakan penyertaan modal Kabupaten Bojonegoro. Pemkab Bojonegoro memulai menginvestasikan sebagian (secara proporsional) DBH-nya kepada beberapa BUMD dan lembaga penerima lain pada Tahun 2011. Adapun BUMD dan Lembaga tersebut menurut Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 antara lain PT. Bank JATIM, Bank Perkreditan Rakyat Daerah Bank Daerah Bojonegoro, PT. Bangkit Bangun Sarana (BBS), dan Bank Perkreditan Rakyat Jawa Timur (BPR Jatim). Dua diantara perusahaan tersebut PT. BBS dan PD. BPR Bank Daerah Bojonegoro adalah BUMD.

Setiap tahunnya Pemkab Bojonegoro menerbitkan Perda investasi atau penyertaan modal sebagaimana ketentuan dalam Permendagri No. 21/2011 yang apabila terdapat penambahan jumlah investasi dari semula harus ditetapkan dalam Perda tentang penyertaan modal. Dari tahun 2011 hingga 2013, Pemkab Bojonegoro memperoleh deviden/laba dari penyertaan modal.

Penerbitan Perda tentang penyertaan modal oleh Pemkab Bojonegoro seharusnya menjadi sebuah instrumen yuridis untuk menjamin kepastian dalam aspek tata pengelolaan maupun perlindungan dari penyertaan modal. Namun, dalam Perda tentang Penyertaan modal hingga yang terbaru yakni Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 hanya menetapkan jumlah modal dalam bentuk finansial yang diinvestasikan kepada lembaga penerima modal.

¹¹ Hasil wawancara dengan Bagian Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro.

Tanpa ditetapkan metode penarikan (*withdrawal*) deviden dan ketentuan sanksi tertentu berpotensi serius terhadap kegiatan penyertaan modal daerah.

Sebagai upaya terselenggaranya kegiatan penyertaan modal serta mengantisipasi berbagai resiko investasi, Pemkab Bojonegoro telah membentuk panitia investasi yang sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 serta proses tahapan investasi/penyertaan modal. Melalui mekanisme pengelolaan penyertaan modal daerah sebagaimana sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 telah cukup sebagai instrumen yuridis 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.¹² 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.

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:

¹² Hasil Wawancara dengan Kasubag Bina Perusahaan Daerah, Bag. Perekonomian Pemkab Bojonegoro.

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 2012. Sedangkan secara proporsional yang 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) Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro 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) upaya yang menjadi solusi Pemkab Bojonegoro oleh Tim Fasilitasi Kabupaten terhadap pelaksanaan ADD adalah monitoring dan pembinaan. 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. Pemkab Bojonegoro sebagai daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang dalam konteks adanya unsur bagi hasil antara Pusat dengan Daerah untuk 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 *forecasting* DBH Migas sebab selama ini terjadi sebaliknya 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 pekerjaan 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.