

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penerapan otonomi daerah di Indonesia sejak era reformasi menekankan pada *desentralisasi fiskal*. Kerangka hukum mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah diatur secara dinamis. Awalnya, implementasi otonomi daerah diatur oleh Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu, regulasi perimbangan keuangan, yang menjadi dasar utama mekanisme transfer dana ke daerah, diatur oleh Undang - Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat–Daerah.

Namun, dalam perkembangannya terjadi perubahan regulatif yang signifikan. Undang - Undang No 33 Tahun 2004 telah dicabut dan digantikan oleh Undang - Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD). Dalam masa transisi ini, meskipun UU HKPD menjadi kerangka utama, sebagian peraturan pelaksana dari regulasi sebelumnya masih digunakan sepanjang belum diganti. Kondisi ini menyebabkan pengaturan teknis mengenai DBH, termasuk DBH Migas, belum sepenuhnya selaras dan sinkron, sehingga menciptakan ambiguitas dalam implementasi. DBH dari Sumber Daya Alam (SDA) strategis, termasuk minyak dan gas bumi (Migas), berperan sentral sebagai instrumen desentralisasi fiskal. Regulasi ini bertujuan untuk mengurangi ketimpangan antar-daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah penghasil (Dikson *et al.*, 2024).

Dalam kerangka UU HKPD, implementasi DBH Migas diperkuat oleh Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor. 67 Tahun 2024, tentang Tata Cara

Penyaluran Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Minyak Bumi dan Gas Bumi, yang mengatur mekanisme perhitungan, penyaluran, dan pengawasan distribusi dana ke daerah penghasil. PMK ini menetapkan prosedur transparan untuk menghindari keterlambatan dan inefisiensi, seperti yang sering terjadi dalam tantangan distribusi DBH Migas, serta memastikan alokasi sesuai prioritas pembangunan daerah.

Dalam kerangka UU HKPD, DBH Migas diatur pada pasal 111-120 sebagai bagian dari Dana Perimbangan yang bersumber dari penerimaan negara sektor migas. Besaran pembagian hasil diatur berdasarkan Undang - Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Minyak dan Gas Bumi, dengan prinsip bahwa 84,5% menjadi hak pemerintah pusat dan 15,5% dibagikan sebagai DBH kepada daerah penghasil. Meskipun kerangka hukum telah ditetapkan, implementasi DBH Migas sering dihadapkan pada tantangan yang menghambat tercapainya tujuan desentralisasi fiskal. Tantangan tersebut mencakup kurangnya transparansi perhitungan *lifting*, distribusi yang tidak tepat waktu, inefisiensi fiskal, dan dominasi politik anggaran dalam penggunaan dana di daerah (Hidayat *et al.*, 2024).

Permasalahan tersebut tampak nyata pada daerah kaya migas seperti Kabupaten Bojonegoro, yang merupakan penghasil gas dan minyak bumi terbesar di Indonesia (Utomo dan Dianita, 2025). Sektor migas berkontribusi hingga 62,3% terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada 2023 (Andriyani *et al.*, 2025). Dengan hampir seluruh wilayahnya digunakan untuk eksplorasi dan eksploitasi, menyimpan sekitar 25% cadangan minyak terbukti nasional (Pemkab Bojonegoro, 2020). DBH Migas menjadi sumber utama pendapatan APBD, menyumbang 37,7% dari total (Andriyani *et al.*, 2025). Sejak eksploitasi Blok Cepu pada 2005, daerah ini menerima DBH Migas hingga ratusan miliar rupiah per tahun, seperti

Rp700 miliar pada 2015 (Setiawan, 2017). Sejalan dengan penelitian Setiawan (2017), penganggaran DBH Migas di Bojonegoro sering didominasi oleh mekanisme politik yang melibatkan interaksi aktor eksekutif, legislatif, dan pengusaha lokal, sehingga menimbulkan ketimpangan alokasi dan pelayanan publik yang tidak merata. Hal serupa terlihat di daerah lain seperti Riau, dimana Dikson *et al.* (2024), menemukan ketergantungan fiskal tinggi dan transparansi rendah dalam pengelolaan DBH Migas, yang berkontribusi pada inefisiensi pembangunan.

Penerimaan dana besar ini menimbulkan pertanyaan tentang efektivitas pengelolaannya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meskipun kemiskinan masih mencapai 11,49% (Pemkab Bojonegoro, 2020). Sebagaimana direkomendasikan oleh Bisri *et al.* (2025), pembentukan Dana Abadi Daerah (DAD) dapat menjadi solusi untuk mengonversi SiLPA menjadi aset produktif jangka panjang, guna mendukung pembangunan berkelanjutan dan mengurangi ketimpangan

Tabel 1. 1 Dana Bagi Hasil Migas Bojonegoro

(Dalam Rupiah)

No	Tahun	DBH Migas	DBH PBB Migas	Total
1.	2015	798.551.762.572	223.510.236.951	1.002.061.999.523
2.	2016	819.567.341.754	239.713.160.294	1.059.280.502.048
3.	2017	747.012.824.343	97.063.891.277	844.076.715.620
4.	2018	2.281.171.868.831	105.453.742.200	2.386.625.611.031
5.	2019	1.973.193.312.507	214.962.291.000	2.188.155.603.507
6.	2020	1.101.238.658.565	409.826.561.571	1.511.065.220.136
7.	2021	980.317.471.324	204.535.716.000	1.184.853.187.324
8.	2022	2.418.712.905.490	245.634.840.000	2.664.347.745.490

9.	2023	2.468.798.051.604	504.381.118.000	2.973.179.169.604
10.	2024	1.998.459.557.517	618.028.798.000	2.616.488.355.517
Total		15.587.023.754.507	2.863.110.355.293	18.450.134.109.800

Sumber :Dokumen APBD Kabupaten Bojonegoro 2015-2024 (dioleh penulis)

Untuk mengilustrasikan skala penerimaan DBH Migas di Bojonegoro, Tabel 1.1 menunjukkan data yang dihimpun dari sumber terpercaya. Dalam 10 tahun terakhir (2015–2024), Pemerintah Kabupaten Bojonegoro telah menerima total DBH Migas dan DBH PBB Migas sebesar Rp 18.450.134.109.800, dengan rincian DBH Migas Rp 15.587.023.754.507 dan DBH PBB Migas Rp 2.863.110.355.293. Pada 2025, daerah ini diperkirakan menerima alokasi DBH Migas sebesar Rp 1,94 triliun dan DBH PBB Migas sebesar Rp 819,31 miliar. Realisasi penyaluran mencapai Rp 2.747.213.065.600,00, untuk DBH Migas dan Rp 826.662.455.000,00, untuk DBH PBB Migas (BPKAD Bojonegoro, 2025). Penerimaan yang sangat besar ini menegaskan kuatnya kapasitas fiskal daerah, namun juga memunculkan pertanyaan mengenai efektivitas pemanfaatannya dalam Pembangunan.

Meskipun demikian, capaian Pembangunan Bojonegoro belum optimal (Suwarno *et al.*, 2025). Angka kemiskinan masih pada 11,49%, di atas rata-rata Jawa Timur (10,77%) (Pemkab Bojonegoro, 2025). Menteri Keuangan Purbaya Yudhi Sadewa (20 Oktober 2025) menegaskan *surplus* anggaran daerah bukan untuk ditabung, khususnya bagi daerah dengan potensi besar seperti Bojonegoro yang memiliki sektor minyak *Exxon Mobil* (Video.tribunnews, 2025).

Salah satu paradoks utama di Kabupaten Bojonegoro adalah persistensi kemiskinan sebesar 11% (atau 11,49% pada 2025), meskipun pendapatan tinggi dari DBH Migas mencapai Rp 18.450.134.109.800 selama 2015–2024. Namun,

belanja rendah dengan penyerapan anggaran belanja hanya 78–82% pada 2022–2024 dan SiLPA tinggi Rp2,3 triliun pada 2023 menyebabkan dana tidak optimal dialokasikan untuk pengentasan kemiskinan. Penyebabnya meliputi keterlambatan tender, lelang proyek, kurangnya kapasitas SDM aparatur, dan hambatan koordinasi antar-instansi (Andriyani et al., 2025). Akibatnya, ketidakefisienan fiskal ini mempertahankan kemiskinan tinggi, sejalan dengan temuan Hidayat et al. (2024) dan rekomendasi Bisri et al. (2025) untuk mengonversi *surplus* menjadi investasi produktif.

Dana ini seharusnya menjadi pendorong utama pembangunan di sektor pendidikan, kesehatan, infrastruktur, air bersih, dan transportasi, lima pelayanan dasar masyarakat sebagaimana diamanatkan (Peraturan Daerah No.8, 2011). Proses penganggaran DBH Migas di Bojonegoro sering kali didominasi oleh mekanisme politik yang melibatkan interaksi aktor eksekutif, legislatif, dan pengusaha lokal, sehingga menimbulkan ketimpangan alokasi dan pelayanan publik yang tidak merata (Setiawan, 2017). Akibatnya, meski dana besar tersalur, pelayanan pendidikan dan kesehatan tetap tidak merata dengan hanya sebagian kecil masyarakat yang menikmati manfaatnya

*Tabel 1. 2 Laporan Realisasi Anggaran Kabupaten Bojonegoro Tahun 2022-2024
(Dalam Rupiah)*

No.	LRA Kabupaten Bojonegoro	Anggaran Dana	Terealisasi	Terserap (%)
1.	Belanja 2024	8.206.220.874.805,00	6.577.457.110.408,55	80,15
2.	Belanja 2023	8.073.595.821.174,00	6.348.088.886.775,55	78,63

3.	Belanja 2022	6.493.152.149.138,00	5.378.042.311.459,00	82,83
----	-----------------	----------------------	----------------------	-------

Sumber: Dokumen LRA Kabupaten Bojonegoro (Diolah oleh Penulis)

Tabel 1.2 menunjukkan realisasi anggaran belanja Kabupaten Bojonegoro dari 2022 hingga 2024, dengan persentase penyerapan yang relatif stabil di atas 78%. Meskipun terjadi peningkatan penyerapan dari 82,83% pada 2022 menjadi 80,15% pada 2024, angka ini masih menunjukkan tantangan dalam pengelolaan anggaran, terutama jika dibandingkan dengan data SiLPA tinggi yang mencapai Rp2,3 triliun pada 2023. Hal ini mengindikasikan bahwa meskipun anggaran belanja meningkat, penyerapan yang tidak optimal dapat berkontribusi pada akumulasi dana yang tidak efisien, sejalan dengan masalah ketidakefisienan fiskal yang dibahas sebelumnya. Penyerapan anggaran yang rendah di Bojonegoro sering disebabkan oleh keterlambatan dalam proses tender dan lelang proyek, kurangnya kapasitas sumber daya manusia aparatur daerah, serta hambatan koordinasi antar-instansi yang memperlambat implementasi program pembangunan (Andriyani *et al.*, 2025)

Fenomena pengelolaan DBH Migas yang buruk tidak hanya di Bojonegoro, tapi juga di daerah lain seperti Riau dan Aceh Utara (Dikson *et al.*, 2024). Di Riau, peran pemerintah daerah dalam perimbangan keuangan DBH migas berdasarkan Undang - Undang No 33 Tahun 2004 belum optimal, dengan ketergantungan fiskal rendah, kurang transparansi dalam perhitungan lifting, dan distribusi tidak tepat waktu, serta kontribusi PAD rendah dan protes masyarakat (Dikson *et al.*, 2024).

Dalam konteks tata kelola, Bojonegoro sebenarnya memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro No.6 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Dana Bagi Hasil Migas, yang mengatur mengenai mekanisme perencanaan, pelaksanaan,

serta penggunaan DBH Migas. Namun, Perda ini tidak secara spesifik mengatur mekanisme *pengawasan* dan evaluasi pemanfaatan DBH Migas, sehingga ruang lingkup pengaturan masih terbatas pada aspek administratif dan penganggaran. Kekosongan pengaturan mengenai pengawasan, akuntabilitas, dan evaluasi kinerja membuat proses pemanfaatan DBH Migas kurang memiliki instrumen kontrol yang memadai, terutama dalam menjaga efektivitas serta kesesuaian penggunaan dana dengan prioritas pembangunan daerah.

Pengelolaan DBH Migas harus berdasarkan prinsip keadilan, proporsionalitas, dan transparansi sesuai Pasal 33 ayat (3) Undang - Undang 1945. Qurbani (2014) menyatakan sistem DBH harus demokratis dengan pembagian proporsional antara pusat dan daerah, namun Undang - Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Migas cenderung memusatkan kewenangan yang bertentangan dengan desentralisasi. Di Bojonegoro, ketidakefisienan terlihat dari SiLPA tinggi mencapai Rp2,3 triliun (2023), menunjukkan rendahnya penyerapan anggaran. Bisri *et al.* (2025) merekomendasikan pembentukan Dana Abadi Daerah (DAD) untuk mengonversi SiLPA menjadi aset produktif jangka panjang dengan model fund accounting guna meningkatkan transparansi dan pembangunan berkelanjutan.

Untuk mengatasi tantangan ini dan menggali pengalaman subjektif aktor pengelola, pendekatan fenomenologi diperlukan untuk memahami makna dan esensi proses bagi pelaku (Creswell, 2018). Oleh karena itu, penelitian ini mengisi celah kajian sebelumnya yang fokus pada aspek politik dan hukum dengan menyoroti perspektif fenomenologis pembangunan daerah. Melalui studi ini, diharapkan dapat diidentifikasi praktik terbaik pengelolaan DBH Migas untuk mendukung pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan, sekaligus menjadi

model bagi daerah penghasil migas lainnya dalam mengatasi ketimpangan dan ketidakefisienan.

1.2 Perumusan Masalah

Bagaimana para aktor pengelola DBH Migas memaknai (secara subjektif) penyebab tingginya SiLPA serta implikasinya terhadap pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Bojonegoro?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi dan menggambarkan pengalaman subjektif aktor pengelola DBH Migas di Kabupaten Bojonegoro terkait faktor penyebab SiLPA tinggi dari rendahnya penyerapan anggaran, melalui pendekatan fenomenologi yang mengeksplorasi makna, esensi, dan dimensi emosional proses pengelolaan dana, serta implikasinya terhadap pembangunan daerah dan kesejahteraan Masyarakat.

1.4 Manfaat Penelitian

1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini memperkaya teori *stewardship* dan fenomenologi dalam pengelolaan DBH Migas, mengisi *gap intergenerational fiscal equity* melalui pengalaman subjektif aktor terkait SiLPA, serta menyediakan kerangka analisis lintas-daerah untuk menghindari *resource curse* dan mendukung pembangunan berkelanjutan di daerah penghasil SDA.

2 Manfaat Praktis

Penelitian ini memberikan rekomendasi konkret bagi Pemkab Bojonegoro (lelang dini, DAD, optimalisasi penyerapan), masyarakat/LSM (advokasi partisipatif), dan daerah migas lain (model *stewardship*, mitigasi

SiLPA) untuk tingkatkan transparansi, efisiensi fiskal, dan kesejahteraan berkelanjutan.