

RISALAH KEBIJAKAN

Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah untuk Mendorong Kemandirian Fiskal Provinsi Kalimantan Utara

Donny Julianto Dwi Hayadi*

 Oktober 2025

Ringkasan Eksekutif

Dalam lima tahun terakhir, kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap penerimaan daerah Provinsi Kalimantan Utara masih tergolong rendah. Ketergantungan provinsi ini terhadap penerimaan yang bersumber dari transfer pusat masih sangat tinggi. Rasio PAD terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) hanya mencapai 0,67%, sementara Rasio PAD dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berada pada kisaran 29,89 % di 2024, dan diperkirakan 34,83% pada 2025. Kajian tahun 2024 Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Provinsi Kalimantan Utara bersama SKALA (Sinergi dan Kolaborasi untuk Akselerasi Layanan Dasar), Program Kemitraan Australia Indonesia, menunjukkan adanya potensi penerimaan daerah yang belum tergarap optimal. Permasalahan utama diantaranya meliputi rendahnya potensi pajak alat berat, dominasi retribusi pada beberapa sektor saja, potensi pendapatan dari opsen pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) yang masih rendah, serta belum optimalnya peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dalam menghasilkan pendapatan. Risalah kebijakan ini menawarkan sejumlah rekomendasi, baik jangka pendek maupun jangka menengah, sebagai respon terhadap tren defisit APBD yang terus meningkat. Tujuannya memperkuat strategi peningkatan PAD, memperluas ruang fiskal, dan meningkatkan kemampuan pembiayaan layanan publik secara berkelanjutan.

Kata kunci: *strategi, pendapatan asli daerah, ketergantungan, kemandirian, fiskal.*

Latar Belakang

Kalimantan Utara termasuk provinsi muda di Indonesia yang terbentuk pada 2013. Dengan potensi kekayaan sumber daya alam yang melimpah di sektor pertambangan, perkebunan, dan perikanan, seharusnya provinsi ini memiliki kapasitas fiskal yang kuat dan tidak terlalu bergantung pada pemerintah pusat dalam pembiayaan pelayanan dasar maupun pembangunan wilayah.

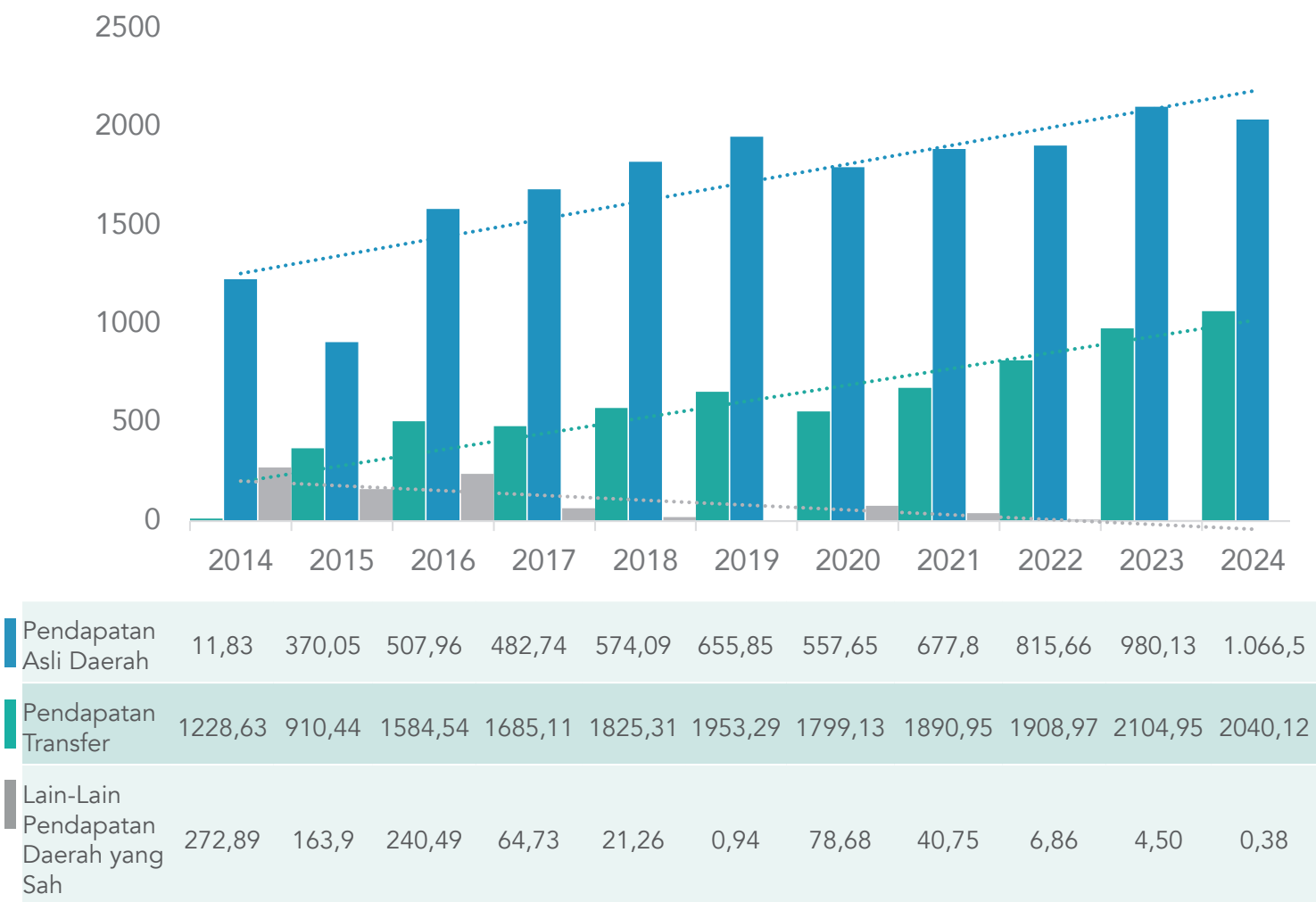
Struktur penerimaan daerah Kalimantan Utara masih sangat bergantung pada Dana Transfer ke Daerah (TKD) dari Pemerintah Pusat. Setelah dua belas tahun berdiri, Kalimantan Utara masih menjadi provinsi dengan pendapatan daerah dan APBD terendah di Pulau Kalimantan. Dalam lima tahun terakhir (2020–2024) kontribusi PAD terhadap total pendapatan Kalimantan Utara rata-rata hanya 29% (Bapenda, 2024).

* Donny Julianto Dwi Hayadi adalah staf Bapenda Provinsi Kalimantan Utara.

Pada periode yang sama, lebih dari 65% pendapatan daerah bersumber dari dana transfer pemerintah pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan insentif fiskal. Bahkan Rasio PAD terhadap PDRB pada harga berlaku 2023 hanya 0,67% menunjukkan lemahnya kapasitas fiskal provinsi ini (Grafik 1).

Lemahnya kapasitas fiskal daerah tersebut semakin berat akibat tren defisit APBD yang terus meningkat dalam lima tahun terakhir (2020–2024). Upaya meningkatkan PAD yang telah dilakukan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara memang menunjukkan pertumbuhan sekitar 17%. Akan tetapi, nilai nominalnya masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan penerimaan TKD dari Pusat.

Grafik 1. Pendapatan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Menurut Jenis, 2014–2024 (Rp. Miliar)



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), Kementerian Keuangan, 2024

Kalimantan Utara sebenarnya memiliki potensi signifikan untuk meningkatkan PAD melalui pajak dan retribusi kendaraan bermotor. Data SEPAKAT Regsosek 2023, terdapat 440.582 individu yang memiliki sepeda motor (Tabel 1). Dalam jangka pendek, potensi peningkatan PAD dapat difokuskan pada Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), dan retribusi jasa usaha. Peluang ini semakin terbuka dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD).

Tabel 1. Sebaran Individu Memiliki Sepeda Motor di Prov. Kalimantan Utara Tahun 2022

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Sepeda Motor
1	Bulungan	116.948
2	Malinau	45.437
3	Nunukan	89.234
4	Tana Tidung	15.020
5	Kota Tarakan	173.943
Jumlah		440.582

Sumber: Regsosek, 2023

Dalam jangka menengah hingga panjang (5–10 tahun ke depan), peningkatan PAD semata tidak akan cukup untuk mengurangi ketergantungan fiskal Kalimantan Utara terhadap TKD. Jumlah total penduduk yang relatif kecil, sekitar 770.000 jiwa atau 250.000 KK pada 2025, serta sebaran permukiman yang sporadis di wilayah perdesaan (*rural sprawl*) menjadi kendala utama, kecuali di Kota Tarakan. Dari perspektif investor, kondisi

ini menciptakan pasar terbatas (*thin market*) bagi sektor industri pengolahan dan jasa karena pasar yang relatif kecil dengan biaya investasi tinggi. Oleh sebab itu, intervensi kebijakan afirmatif dari pemerintah daerah diperlukan untuk mendorong investasi melalui kemudahan perizinan dan keringanan pajak sementara bagi sektor manufaktur dan jasa.

Deskripsi Masalah

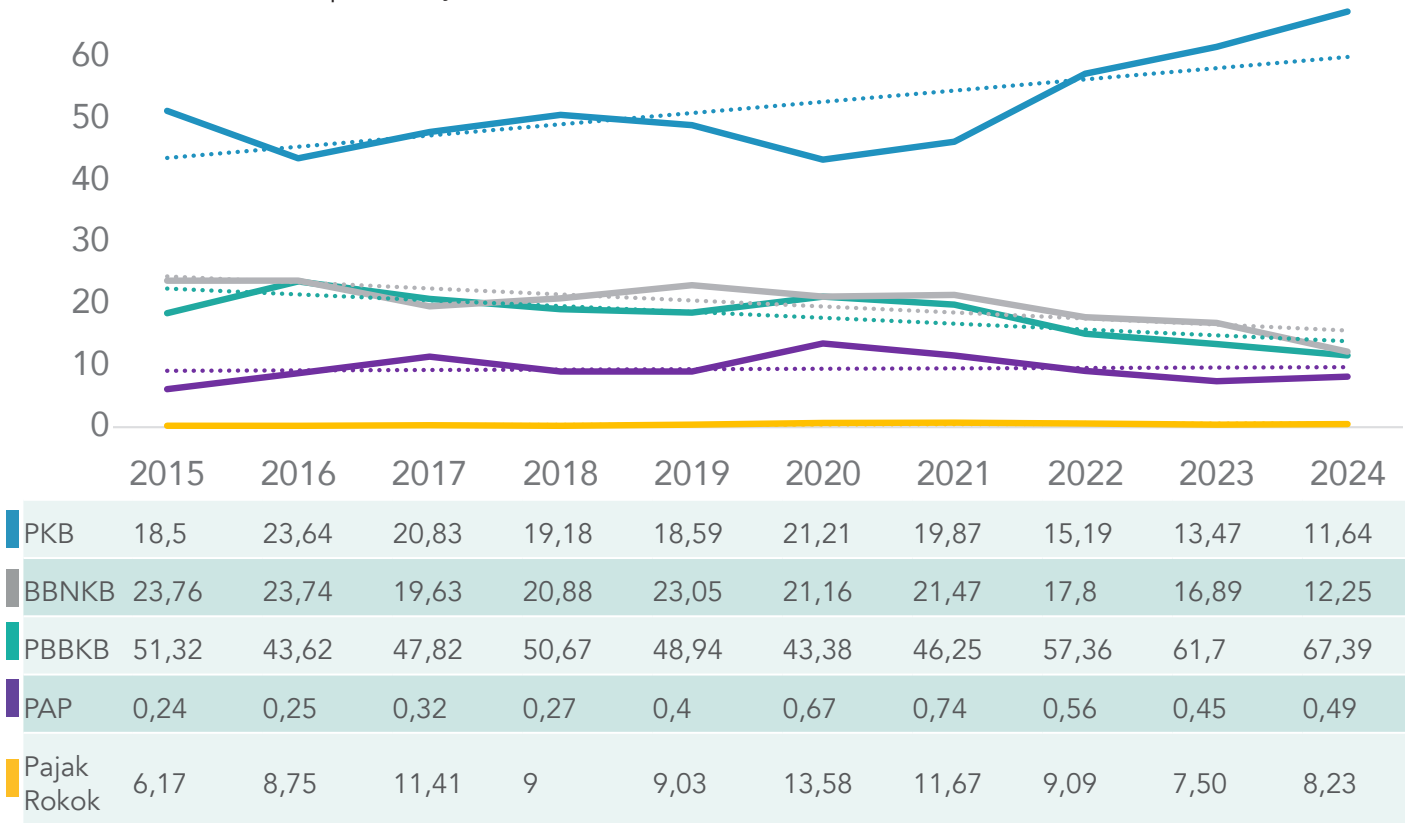
Potensi penerimaan Pajak Alat Berat (PAB) masih rendah dan belum memberi kontribusi signifikan terhadap PAD. Data Bapenda Kalimantan Utara, terdapat 2.768 unit alat berat yang beroperasi di wilayah ini. Namun, potensi penerimaan PAB hanya mencapai Rp3,70 miliar dengan tarif sebesar 0,2%. Nilai tersebut tergolong sangat kecil dan bahkan tidak cukup untuk menutupi biaya kerusakan jalan provinsi maupun kabupaten yang ditimbulkan oleh mobilitas alat berat tersebut (Grafik 2).

Pendapatan retribusi masih terkonsentrasi pada sektor jasa pelabuhan dan sewa aset daerah. Diversifikasi retribusi pada sektor jasa usaha, pariwisata, dan perizinan masih minim. Hal ini karena keterbatasan regulasi teknis dan kurangnya promosi layanan publik.

Potensi opsen pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) masih terbatas. Berdasarkan data APBD kabupaten/kota se-Kalimantan Utara 2024, potensi opsen pajak MBLB total Rp9,10 miliar. Dengan tarif 25% maka penerimaan opsen pajak MBLB Provinsi Kalimantan Utara hanya sekitar Rp2,28 miliar. Nilai ini tidak cukup untuk membiayai pembangunan satu kilometer ruas jalan.¹

Peran BUMD dan BLUD dalam meningkatkan pendapatan daerah belum optimal. Penyertaan modal pemerintah daerah terhadap BUMD tergolong besar, mencapai Rp250 miliar, tetapi tingkat pengembalian hanya sekitar 4,05% dengan kontribusi PAD 2024 sebesar Rp10,11 miliar. Kinerja rendah ini disebabkan oleh belum adanya model bisnis BUMD yang berbasis pada permintaan pasar (*market-driven*).

Grafik 2. Komposisi Pajak Daerah Kalimantan Utara Menurut Jenis Tahun 2015-2024 (%)



Sumber: DJPK, Kementerian Keuangan, 2024

¹ ANTARA News Kaltara. 2025. Alokasikan Rp100,8 miliar untuk jalan dan jembatan. Diakses pada 12 Agustus 2025, dari <https://kaltara.antaranews.com/berita/460934/alokasikan-rp-1008-miliar-untuk-jalan-dan-jembatan>

Peran sektor manufaktur dan jasa, termasuk jasa keuangan dan pariwisata, masih kecil terhadap penerimaan daerah. Perekonomian Kalimantan Utara masih didominasi industri ekstraktif, belum diimbangi dengan pertumbuhan sektor manufaktur, jasa keuangan, dan pariwisata. Kontribusi jasa giro, bunga, denda dan surplus BLUD relatif kecil dan fluktuatif sehingga belum dapat menjadi sumber penerimaan daerah andalan. Ketergantungan pada sumber yang tidak stabil ini berisiko mengganggu kesinambungan fiskal jika tidak diimbangi inovasi penerimaan berkelanjutan.

Keterbatasan sumber daya manusia (SDM) masih menjadi kendala utama dalam pengelolaan pendapatan daerah. Pengelolaan pajak dan retribusi daerah masih terkendala jumlah serta kualitas SDM, terutama tenaga fungsional seperti pemeriksa, pemungut, dan penilai pajak. Data komprehensif tentang sebaran SDM di tingkat provinsi dan UPTD kabupaten/kota juga belum tersedia. Namun dari hasil observasi, kapasitas teknis, kemampuan analisis potensi, dan pemanfaatan sistem informasi perpajakan digital masih perlu diperkuat agar strategi peningkatan PAD dapat berjalan lebih efektif.

Kebijakan yang Disasar

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (HKPD).
- Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (KUPDRD).
- Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dan Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah.
- Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Utara Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 25 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Rekomendasi Kebijakan

A. Jangka Pendek

Fokus jangka pendek diarahkan pada peningkatan penerimaan PAD melalui penguatan basis data, pembaruan regulasi teknis, dan peningkatan kapasitas aparatur pajak daerah.

1. **Pemutakhiran data wajib pajak dan retribusi melalui implementasi Perjanjian Kerja Sama (PKS) One Data for One Fiscal Development (OP4D).** Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara perlu mempercepat sinkronisasi dan integrasi data wajib pajak lintas instansi, seperti Bapenda, Dirlantas, dan instansi teknis lainnya. Implementasi OP4D penting untuk memastikan peta potensi pajak yang akurat dan terintegrasi. Selain itu, perlu dikembangkan *dashboard* integratif antar Organisasi Perangkat daerah (OPD) yang menghubungkan data pajak dan retribusi, didukung oleh sistem *e-payment* dan *e-billing* melalui kerja sama dengan perbankan untuk memudahkan pembayaran online dan pelaporan penerimaan secara *real-time*.
2. **Reformulasi tarif dan advokasi regulasi teknis bagi sektor industri dan jasa.** Diperlukan langkah untuk menurunkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2024 menjadi peraturan gubernur teknis yang mengatur tata cara pengenaan, insentif, dan sanksi pajak. Selain itu, perlu dibangun komunikasi dengan Kementerian Keuangan untuk mempermudah perizinan dan memberikan keringanan pajak bagi investor di sektor manufaktur dan jasa sebagai bagian dari upaya hilirisasi ekonomi daerah.
3. **Penguatan kapasitas SDM dan insentif kinerja.** Diperlukan peningkatan kapasitas teknis, pemanfaatan teknologi, dan kualitas pelayanan wajib pajak, disertai insentif berbasis kinerja bagi petugas pemungut yang berhasil melampaui target penerimaan.

B. Jangka Menengah

Kebijakan jangka menengah difokuskan pada diversifikasi sumber pendapatan daerah dan penguatan kelembagaan ekonomi daerah.

1. **Pemetaan potensi berbasis spasial dan sektoral.** Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara perlu memutakhirkan data wajib dan objek pajak, khususnya lahan dengan memanfaatkan teknologi Geographic Information System (GIS). Pemetaan ini penting untuk mengetahui kesenjangan antara luas kawasan pertambangan, perkebunan, dan pertanian dengan lahan yang sudah dimanfaatkan sehingga potensi penerimaan pajak dan retribusi dapat dihitung lebih akurat. Selain itu, teknologi GIS dapat membantu menilai apakah penerimaan dari kendaraan bermotor yang menggunakan jalan provinsi, kabupaten/kota, dan desa sebanding dengan biaya pemeliharaan infrastruktur yang ditanggung daerah, terutama pada wilayah aktivitas pertambangan.
2. **Mempermudah perizinan investasi sektor swasta.** Kalimantan Utara perlu mengembangkan sumber penerimaan baru seperti kawasan wisata terpadu, layanan publik premium, *smart parking*, dan pengelolaan aset daerah yang produktif.
3. **Optimalisasi kinerja dan model bisnis BUMD.** Pasar bekerja dengan logika yang berbeda dengan birokrasi pemerintah. Oleh karena itu, optimalisasi BUMD harus dimulai dengan analisis sektor atau komoditas yang memiliki permintaan tertinggi, baik di tingkat lokal, regional, maupun nasional. Analisis rantai nilai perlu dilakukan untuk memetakan aktor pasar dan bentuk insentif yang mereka terima sehingga BUMD dapat menentukan model bisnis yang lebih kompetitif dan adaptif terhadap kebutuhan pasar. Pendekatan berbasis akar masalah perlu dilakukan agar produk dan jasa BUMD tidak hanya efisien, tetapi juga berorientasi pada keberlanjutan dan keuntungan.

Disclaimer: Pandangan, temuan, interpretasi, dan rekomendasi yang disampaikan dalam publikasi ini tidak serta merta mencerminkan kebijakan atau posisi resmi Pemerintah Indonesia, Pemerintah Australia, atau DT Global. Program SKALA didukung oleh Departemen Luar Negeri dan Perdagangan (DFAT) Australia dan dikelola oleh DT Global.

